MONTAGNA OGGI

NUOVO ORDINAMENTO DELLE AUTONOMIE LOCALI

- Il testo della nuova legge 8.6.1990 n. 142
- La circolare del Ministro dell'Interno del 7.6.1990



INSERTO REDAZIONALE al N. 7/1990 de "MONTAGNA OGGI", mensile dell'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani
Direttore responsabile: Folco Maggi - Editrice STIGRA - Corso San Maurizio 14 - Torino - Sped. in abbonam. postale - Gr. III/70



Premessa

Riteniamo di fare cosa gradita ai lettori della Rivista pubblicando il presente inserto, che raccoglie il testo della nuova disciplina ordinamentale degli Enti locali, con l'appendice delle note all'articolato e la scheda dell'iter dei lavori preparatori che hanno impegnato il Parlamento in questa legislatura.

Abbiamo altresì reputato opportuno corredare la legge anche con la pubblicazione della circolare che prontamente il Ministero dell'Interno ha reso pubblica al fine di offrire una prima illustrazione dell'importante provvedimento, di immediata utilità per gli Amministratori locali.

L'UNCEM ha costantemente seguito in tanti anni i diversi progetti di legge che in svariate legislature si sono susseguiti, per giungere solo in questo 1990 all'approvazione di una disciplina che va finalmente a sostituire l'obsoleto impianto ordinamentale locale dettato dalla normativa degli anni '30.

Del lavoro, dell'impegno profuso dall'Unione nell'opera di sensibilizzazione e proposta nei confronti delle forze politiche e parlamentari sui temi della riforma di più diretto interesse per le Comunità montane, credo che possiamo ritenerci soddisfatti.

Quella entrata in vigore il 13 giugno scorso è una buona legge, al di là dei particolari limiti e delle specifiche e residue problematiche che occorre tuttavia affrontare e risolvere gradualmente nella fase di prima applicazione e sprimentazione della nuova disciplina.

Quel che conta, a mio avviso, è l'aver portato a compimento un complesso disegno riformatore a razionalizzazione di un sistema amministrativo locale divenuto oramai per tanti aspetti insufficiente e inadeguato a regolare in modo funzionale e moderno l'organizzazione dei poteri decentrati dello stato.

I contenuti innovativi ci sono. Basti pensare, per quanto più da vicino ci riguarda, alle prospettive di riorganizzazione dei piccoli Comuni — per i quali si sono create le condizioni di un significativo processo di ammodernamento, rivitalizzazione ed efficienza organizzativa — e alla conferma e valorizzazione del ruolo della Comunità montana.

Sulla formulazione finale degli articoli 28 e 29 l'UNCEM dà una valutazione sostanzialmente positiva: affermazione della natura giuridica della Comunità montana quale Ente locale; la previsione di una sua più razionale riorganizzazione territoriale; la conferma delle sue competenze istituzionali nello spirito della legge 1102/71, come Ente esponenziale dei precipui interessi delle realtà montane del Paese; un suo possibile rilevante ruolo anche come Unione dei Comuni, senza per questo perdere le funzioni proprie di Comunità montana.

L'auspicio ora è che rapidamente si ponga mano a tutti gli adempimenti per rendere pienamente operante la riforma e consentire così un rinnovato e forte impegno amministrativo a favore delle popolazioni montane.

Edoardo Martinengo
Presidente dell'UNCEM

IL TESTO DELLA NUOVA LEGGE

LEGGE 8 giugno 1990, n. 142

Ordinamento delle autonomie locali.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA
la seguente legge:

CAPO I.
PRINCIPI GENERALI

Art. 1.
(Oggetto della legge)

1. La presente legge detta i princìpi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni.
2. Le disposizioni della presente legge non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.
3. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai princìpi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Art. 2.
(Autonomia dei comuni e delle province)

1. Le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome.
2. Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo.
3. La provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale.
4. I comuni e le province hanno autonomia statutaria ed autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica.
5. I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie. Esercitano, altresì, secondo le leggi statali e regionali, le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione.

Art. 3
(Rapporti tra regioni ed enti locali)

1. Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province.
2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai princìpi stabiliti dalla presente legge in ordine alle funzioni del comune e della provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione del territorio.
3. La legge regionale disciplina la cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.
4. La regione determina gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questa base ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.
5. Comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione.
6. La legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione.
7. La legge regionale fissa i criteri e le procedure per la formazione e attuazione degli atti e degli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali.
8. La legge regionale disciplina altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 7 e i programmi regionali, ove esistenti.

CAPO II.
AUTONOMIA STATUTARIA E POTESTÀ REGOLAMENTARE

Art. 4.
(Statuti comunali e provinciali)

1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.
2. Lo statuto, nell'ambito dei princìpi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente ed in particolare determina le attribuzioni degli organi, l'odinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi.
3. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati.

Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.

4. Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale, lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nel bollettino ufficiale della regione.

Art. 5.
(Regolamenti)

1. Nel rispetto della legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

Capo III.
ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE

Art. 6
(Partecipazione popolare)

1. I comuni valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione. I rapporti di tali forme associative con il comune sono disciplinati dallo statuto.

2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto.

3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere altresì determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere previsti *referendum* consultivi anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.

4. Le consultazioni e i *referendum* di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono aver luogo in coincidenza con altre operazioni di voto.

Art. 7.
(Azione popolare, diritti d'accesso e di informazione dei cittadini)

1. Ciascun elettore può far valere, innanzi alle giurisdizioni amministrative, le azioni ed i ricorsi che spettano al comune.

2. Il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti del comune. In caso di soccombenza, le spese sono a carico di chi ha promosso l'azione o il ricorso.

3. Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.

4. Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardino; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

5. Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, gli enti locali assicurano l'accesso alle strutture ed ai servizi agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni.

Art. 8.
(Difensore civico)

1. Lo statuto provinciale e quello comunale possono prevedere l'istituto del difensore civico, il quale svolge un ruolo di garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale o provinciale, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze ed i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

2. Lo statuto disciplina l'elezione, le prerogative ed i mezzi del difensore civico nonché i suoi rapporti con il consiglio comunale o provinciale.

Capo IV.
IL COMUNE

Art. 9
(Funzioni)

1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione ed il territorio comunale precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

Art. 10.
(Compiti del comune per servizi di competenza statale)

1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di anagrafe, di stato civile, di statistica e di leva militare.

2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo.

3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

Art. 11.
(Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni)

1. A norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale. Salvo i casi di fusione tra più comuni, non possono essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti, come conseguenza, che altri comuni scendano sotto tale limite.

2. Le regioni predispongono un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e lo aggiornano ogni cinque anni, tenendo anche conto delle unioni costituite ai sensi dell'articolo 26.

3. La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

4. Al fine di favorire la fusione di comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti anche con comuni di popolazioni superiore, oltre agli eventuali contributi della regione, lo Stato eroga, per dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono.

5. Nel caso di fusione di due o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, tali contributi straordinari sono calcolati per ciascun comune. Nel caso di fusione di uno o più comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti con uno o più comuni di popolazione superiore, i contributi straordinari sono calcolati soltanto per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed iscritti nel bilancio del comune risultante dalla fusione, con obbligo di destinarne non meno del 70 per cento a spese riguardanti esclusivamente il territorio ed i servizi prestati nell'ambito territoriale dei comuni soppressi, aventi popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Art. 12
(Municipi)

1. La legge regionale di cui al comma 3 dell'articolo 11 può prevedere l'istituzione di municipi nei territori delle comunità di cui al comma 4 dello stesso articolo, con il compito di gestire i servizi di base nonché altre funzioni delegate dal comune.

2. Lo statuto del comune regola l'elezione, contestualmente al consiglio comunale, di un pro-sindaco e di due consultori da parte dei cittadini residenti nel municipio, sulla base di liste concorrenti e tra candidati ivi residenti ed eleggibili a consigliere comunale.

3. Sono eletti i candidati della lista che ottiene il maggior numero di voti. La carica di pro-sindaco e di consultore è incompatibile con quella di consigliere comunale.

4. A quanto non previsto dal presente articolo provvedono lo statuto ed il regolamento comunale.

5. Si applicano agli amministratori dei municipi le norme previste per gli amministratori dei comuni di pari popolazione.

Art. 13.
(Circoscrizioni di decentramento comunale)

1. I comuni capoluogo di provincia ed i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti articolano il loro territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune.

2. L'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento.

3. I comuni con popolazione tra i 30.000 ed i 100.000 abitanti possono articolare il territorio comunale per istituire le circoscrizioni di decentramento secondo quanto previsto dal comma 2.

4. Il consiglio circoscrizionale rappresenta le esigenze della popolazione della circoscrizione nell'ambito dell'unità del comune ed è eletto a suffragio diretto secondo le norme stabilite per l'elezione dei consigli comunali con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

5. Il consiglio circoscrizionale elegge nel suo seno un presidente.

6. È abrogata la legge 8 aprile 1976, n. 278, e successive modifiche e integrazioni.

CAPO V.
LA PROVINCIA

Art. 14.
(Funzioni)

1. Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:

a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;

b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;

c) valorizzazione dei beni culturali;

d) viabilità e trasporti;

e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;

f) caccia e pesca nelle acque interne;

g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;

h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.

3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dalla presente legge per la gestione dei servizi pubblici.

Art. 15.
(Compiti di programmazione)

1. La provincia:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;

b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;

c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni.

2. La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali, di assetto del territorio e, in particolare, indica:

a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;

b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;

c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in generale per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;

d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono tramessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali.

Art. 16.
(Circondari e revisione delle circoscrizioni provinciali)

1. La provincia, in relazione all'ampiezza e peculiarità del territorio, alle esigenze della popolazione ed alla funzionalità dei servizi, può disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in circondari e sulla base di essi organizzare gli uffici, i servizi e la partecipazione dei cittadini.

2. Per la revisione delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'articolo 133 della Costituzione, tenendo conto dei seguenti criteri ed indirizzi:

a) ciascun territorio provinciale deve corrispondere alla zona entro la quale si svolge la maggior parte dei rapporti sociali, economici e culturali della popolazione residente;

b) ciascun territorio provinciale deve avere dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili, da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale;

c) l'intero territorio di ogni comune deve far parte di una sola provincia;

d) l'iniziativa dei comuni, di cui all'articolo 133 della Costituzione, deve conseguire l'adesione della maggioranza dei comuni dell'area interessata, che rappresentino, comunque, la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, con delibera assunta a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;

e) di norma, la popolazione delle province risultanti dalle modificazioni territoriali non deve essere inferiore a 200.000 abitanti;

f) l'istituzione di nuove province non comporta necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici;

g) le province preesistenti debbono garantire alle nuove, in proporzione al territorio ed alla popolazione trasferiti, personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati.

3. Ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione le regioni emanano norme intese a promuovere e coordinare l'iniziativa dei comuni di cui alla lettera *d*) del comma 2.

CAPO VI.
AREE METROPOLITANE

Art. 17.
(Aree metropolitane)

1. Sono considerate aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

2. La regione procede alla delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, entro un anno dalla data di entrata in vigore dalla presente legge.

3. Quando l'area metropolitana non coincide con il territorio di una provincia si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province ai sensi dell'articolo 16 considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia.

4. Nell'area metropolitana la provincia si configura come autorità metropolitana con specifica potestà statutaria ed assume la denominazione di « città metropolitana ».

5. In attuazione dell'articolo 43 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (statuto speciale per la Sardegna), la regione Sardegna può con legge dare attuazione a quanto previsto nel presente articolo delimitando l'area metropolitana di Cagliari.

Art. 18.
(Città metropolitana)

1. Nell'area metropolitana, l'amministrazione locale si articola in due livelli:

a) città metropolitana

b) comuni.

2. Alla città metropolitana si applicano le norme relative alle province, in quanto compatibili, comprese quelle elettorali fino alla emanazione di nuove norme.

3. Sono organi della città metropolitana: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana ed il sindaco metropolitano.

4. Il sindaco presiede il consiglio e la giunta.

Art. 19.
(Funzioni della città metropolitana e dei comuni)

1. La legge regionale, nel ripartire fra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla città metropolitana, oltre alle funzioni di competenza proviciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana, nell'ambito delle seguenti materie:

a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;

b) viabilità, traffico e trasporti;

c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;

d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;

e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;

f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;

g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

2. Alla città metropolitana competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi ad essa attribuiti.
3. Ai comuni dell'area metropolitana restano le funzioni non attribuite espressamente alla città metropolitana.

Art. 20.
(Riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana)

1. Entro diciotto mesi dalla delimitazione dell'area metropolitana, la regione, sentiti i comuni interessati, provvede al riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni dell'area metropolitana.
2. A tal fine la regione provvede anche alla istituzione di nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, in rapporto al loro grado di autonomia, di organizzazione e di funzionalità, così da assicurare il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini nonché un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche.
3. I nuovi comuni, enucleati dal comune che comprende il centro storico, conservano l'originaria denominazione alla quale aggiungono quella più caratteristica dei quartieri o delle circoscrizioni che li compongono.
4. Ai nuovi comuni sono trasferiti dal comune preesistente, in proporzione agli abitanti ed al territorio, risorse e personale nonché adeguati beni strumentali immobili e mobili.

Art. 21.
(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, appositi decreti legislativi per la costituzione, su proposta delle rispettive regioni, delle autorità metropolitane nelle aree di cui all'articolo 17.
2. I decreti, tenendo conto della specificità delle singole aree, si conformeranno ai criteri di cui ai precedenti articoli.
3. In mancanza o ritardo della proposta regionale il Governo provvede direttamente.
4. Qualora la regione non provveda agli adempimenti di cui all'articolo 20, il Governo con deliberazione del Consiglio dei ministri invita la regione ad adempiere. Trascorsi inutilmente sei mesi, il Governo è delegato a provvedere con decreti legislativi, osservando i criteri di cui all'articolo 20, sentiti i comuni interessati e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

CAPO VII.
SERVIZI

Art. 22.
(Servizi pubblici locali)

1. I comuni e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.
2. I servizi riservati in via esclusiva ai comuni e alle province sono stabiliti dalla legge.
3. I comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme:
a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;
b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;
d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;
e) a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Art. 23.
(Aziende speciali ed istituzionali)

1. L'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale.
2. L'istituzione è un organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.
3. Organi dell'azienda e dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. Le modalità di nomina e revoca degli amministratori sono stabilite dallo statuto dell'ente locale.
4. L'azienda e l'istituzione informano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.
5. Nell'ambito della legge, l'ordinamento ed il funzionamento delle aziende speciali sono disciplinati dal proprio statuto e dai regolamenti; quelli delle istituzioni sono disciplinati dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono.
6. L'ente locale conferisce il capitale di dotazione; determina le finalità e gli indirizzi; approva gli atti fondamentali; esercita la vigilanza; verifica i risultati della gestione; provvede alla copertura degli eventuali costi sociali.
7. Il collegio dei revisori dei conti dell'ente locale esercita le sue funzioni anche nei confronti delle istituzioni. Lo statuto dell'azienda speciale prevede un apposito organo di revisione, nonché forme autonome di verifica della gestione.

CAPO VIII.
FORME ASSOCIATIVE E DI COOPERAZIONE. ACCORDI DI PROGRAMMA

Art. 24.
(Convenzioni)

1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, i comuni e le province possono stipulare tra loro apposite convenzioni.
2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.
3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra i comuni e le province, previa statuizione di un disciplinare-tipo.

Art. 25.
(Consorzi)

1. I comuni e le province, per la gestione associata di uno o più servizi, possono costituire un consorzio secondo le norme previste per le aziende speciali di cui all'articolo 23, in quanto compatibili.

2. A tal fine i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione ai sensi dell'articolo 24, unitamente allo statuto del consorzio.

3. In particolare la convenzione deve prevedere la trasmissione, agli enti aderenti, degli atti fondamentali del consorzio.

4. L'assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto.

5. L'assemblea elegge il consiglio di amministrazione e ne approva gli atti fondamentali previsti dallo statuto.

6. Tra gli stessi comuni e province non può essere costituito più di un consorzio.

7. In caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. La stessa legge ne demanda l'attuazione alle leggi regionali.

Art. 26.
(Unioni di comuni)

1. In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi.

2. Può anche far parte dell'unione non più di un comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

3. L'atto costitutivo ed il regolamento dell'unione sono approvati con unica deliberazione dai singoli consigli comunali, a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

4. Sono organi dell'unione il consiglio, la giunta ed il presidente, che sono eletti secondo le norme di legge relative ai comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione. Il regolamento può prevedere che il consiglio sia espressione dei comuni partecipanti alla unione e ne disciplina le forme.

5. Il regolamento dell'unione contiene l'indicazione degli organi e dei servizi da unificare, nonché le norme relative alle finanze dell'unione ed ai rapporti finanziari con i comuni.

6. Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione, a norma dell'articolo 11. Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta.

7. Alla unione di comuni competono le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti.

8. Le regioni promuovono le unioni di comuni ed a tal fine provvedono alla erogazione di contributi aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli comuni. In caso di erogazione di contributi aggiuntivi, dopo dieci anni dalla costituzione l'unione di comuni viene costituita in comune con legge regionale, qualora la fusione non sia stata deliberata prima di tale termine su richiesta dei comuni dell'unione.

Art. 27.
(Accordi di programma)

1. Per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.

2. L'accordo può prevedere altresì procedimenti di arbitrato, nonché interventi surrogatori di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

3. Per verificare la possibilità di concordare l'accordo di programma, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco convoca una conferenza tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate.

4. L'accordo, consistente nel consenso unanime delle amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della regione o del presidente della provincia o del sindaco ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione. L'accordo, qualora adottato con decreto del presidente della regione, produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie, sempre che vi sia l'assenso del comune interessato.

5. Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza.

6. La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo di programma e gli eventuali interventi sostitutivi sono svolti da un collegio presieduto dal presidente della regione o dal presidente della provincia o dal sindaco e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal commissario del Governo nella regione o dal prefetto nella provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

7. Allorché l'intervento o il programma di intervento comporti il concorso di due o più regioni finitime, la conclusione dell'accordo di programma è promossa dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, a cui spetta convocare la conferenza di cui al comma 3. Il collegio di vigilanza di cui al comma 6 è in tal caso presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composto dai rappresentanti di tutte le regioni che hanno partecipato all'accordo. La Presidenza del Consiglio dei ministri esercita le funzioni attribuite dal comma 6 al commissario del Governo ed al prefetto.

8. La disciplina di cui al presente articolo si applica a tutti gli accordi di programma previsti da leggi vigenti relativi ad opere, interventi o programmi di intervento di competenza delle regioni, delle province o dei comuni, salvo i casi in cui i relativi procedimenti siano già formalmente iniziati alla data di entrata in vigore della presente legge. Restano salve le competenze di cui all'articolo 7 della legge 1° marzo 1986, n. 64.

CAPO IX.
COMUNITÀ MONTANE

Art. 28.
(Natura e ruolo)

1. Le comunità montane sono enti locali costituiti con leggi regionali tra comuni montani e parzialmente montani della stessa provincia, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali, nonché la fusione di tutti o parte dei comuni associati.

2. Le comunità montane hanno autonomia statutaria nell'ambito delle leggi statali e regionali e non possono, di norma, avere una popolazione inferiore a 5.000 abitan-

ti. Dalle comunità montane sono comunque esclusi i comuni con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti e i comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 per cento della popolazione complessiva. Detta esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dalle Comunità europee o dalle leggi statali e regionali.

3. La legge regionale può prevedere l'esclusione dalla comunità montana di quei comuni parzialmente montani che possono pregiudicare l'omogeneità geografica o socio-economica; può prevedere altresì l'inclusione di quei comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della comunità.

4. Al fine della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle regioni e delle comunità montane, le regioni, con propria legge, possono provvedere ad individuare nell'ambito territoriale delle singole comunità montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica.

Art. 29.
(Funzioni)

1. Spettano alle comunità montane le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Comunità economica europea o dalle leggi statali e regionali.

2. L'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi delegate dalla regione spetta alle comunità montane. Spetta altresì alle comunità montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse delegata dai comuni, dalla provincia e dalla regione.

3. Le comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Comunità economica europea, dallo Stato e dalla regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano.

4. Le comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento.

5. Il piano pluriennale di sviluppo socio-economico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle comunità montane ed approvati dalla provincia secondo le procedure previste dalla legge regionale.

6. Le regioni provvedono, mediante gli stanziamenti di cui all'articolo 1 della legge 23 marzo 1981, n. 93, a finanziare i programmi annuali operativi delle comunità montane, sulla base del riparto di cui al numero 3) del quarto comma dell'articolo 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, ed all'articolo 2 della citata legge n. 93 del 1981.

7. Sono abrogati:

a) l'articolo 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991, come sostituito dall'articolo unico della legge 30 luglio 1957, n. 657, ed il secondo comma dell'articolo 14 della citata legge n. 991 del 1952;

b) gli articoli 3, 5 e 7 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

8. La comunità montana può essere trasformata in unione di comuni, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 26, anche in deroga ai limiti di popolazione.

CAPO X.
ORGANI DEL COMUNE E DELLA PROVINCIA

Art. 30.
(Organi)

1. Sono organi del comune il consiglio, la giunta, il sindaco.

2. Sono organi della provincia il consiglio, la giunta, il presidente.

Art. 31.
(Consigli comunali e provinciali)

1. L'elezione dei consigli comunali e provinciali, la loro durata in carica, il numero dei consiglieri e la loro posizione giuridica sono regolati dalla legge.

2. I consiglieri entrano in carica all'atto della proclamazione ovvero, in caso di surrogazione, non appena adottata dal consiglio la relativa deliberazione.

3. I consigli durano in carica sino all'elezione dei nuovi, limitandosi dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, ad adottare gli atti urgenti ed improrogabili.

4. Quando lo statuto lo preveda, il consiglio si avvale di commissioni costituite nel proprio seno con criterio proporzionale. Il regolamento determina i poteri delle commissioni e ne disciplina l'organizzazione e le forme di pubblicità dei lavori.

5. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge.

6. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio. Hanno inoltre il diritto di presentare interrogazioni e mozioni.

7. Il sindaco o il presidente della provincia sono tenuti a riunire il consiglio, in un termine non superiore a venti giorni, quando lo richieda un quinto dei consiglieri, inserendo all'ordine del giorno le questioni richieste.

8. Le sedute del consiglio e delle commissioni sono pubbliche, salvi i casi previsti dal regolamento.

Art. 32.
(Competenze dei consigli)

1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

2. Il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali:

a) gli statuti dell'ente e delle aziende speciali, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi;

b) i programmi, le relazioni previsionali e programmatiche, i piani finanziari ed i programmi di opere pubbliche, i bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, i conti consuntivi, i piani territoriali e urbanistici, i programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, le eventuali deroghe ad essi, i pareri da rendere nelle dette materie;

c) la disciplina dello stato giuridico e delle assunzioni del personale; le piante organiche e le relative variazioni;

d) le convenzioni tra i comuni e quelle tra comuni e provincia, la costituzione e la modificazione di forme associative;

e) l'istituzione, i compiti e le norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e di partecipazione;

f) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di

capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;

g) l'istituzione e l'ordinamento dei tributi, la disciplina generale delle tariffe per la fruizione dei beni e dei servizi;

h) gli indirizzi da osservare da parte delle aziende pubbliche e degli enti dipendenti, sovvenzionati o sottoposti a vigilanza;

i) la contrazione dei mutui e l'emissione dei prestiti obbligazionari;

l) le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo;

m) gli acquisti e le alienazioni immobiliari, le relative permute, gli appalti e le concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;

n) la nomina, la designazione e la revoca dei propri rappresentanti presso enti, aziende ed istituzioni operanti nell'ambito del comune o della provincia ovvero da essi dipendenti o controllati. Le nomine e le designazioni devono essere effettuate entro quarantacinque giorni dalla elezione della giunta o entro i termini di scadenza del precedente incarico. In caso di mancata deliberazione si provvede ai sensi dell'articolo 36, comma 5.

3. Le deliberazioni in ordine agli argomenti di cui al presente articolo non possono essere adottate in via d'urgenza da altri organi del comune o della provincia, salvo quelle attinenti alle variazioni di bilancio da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza.

Art. 33.
(Composizione delle giunte)

1. La giunta comunale è composta dal sindaco, che la presiede, e da un numero pari di assessori, stabilito dallo statuto, non superiore a quattro per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, non superiore a sei per i comuni con popolazione da 3.001 a 30.000 abitanti, non superiore a otto per i comuni con popolazione da 30.001 a 100.000 abitanti o capoluogo di provincia, non superiore a dodici per i comuni da 100.001 a 500.000 abitanti, non superiore a sedici per i comuni con oltre 500.000 abitanti.

2. La giunta provinciale è composta dal presidente, che la presiede, e da un numero pari di assessori, stabilito dallo statuto, non superiore ad un quinto dei consiglieri assegnati all'ente, con arrotondamento all'unità per eccesso al fine di ottenere un numero pari e comunque non superiore ad otto.

3. In deroga a quanto stabilito dal comma 1 dell'articolo 34, lo statuto può prevedere l'elezione ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio, in possesso dei requisiti di compatibilità e di eleggibilità alla carica di consigliere.

Art. 34.
(Elezione del sindaco, del presidente della provincia e delle giunte)

1. Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta comunale e provinciale sono eletti dal rispettivo consiglio nel suo seno alla prima adunanza, subito dopo la convalida degli eletti, secondo le modalità fissate dalla presente legge e dallo statuto.

2. Tale elezione deve avvenire, comunque, entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse.

3. L'elezione avviene sulla base di un documento programmatico, sottoscritto da almeno un terzo dei consiglieri assegnati al comune o alla provincia, contenente la lista dei candidati alle cariche di sindaco o di presidente della provincia e di assessore, a seguito di un dibattito sulle dichiarazioni rese dal candidato alla carica di sindaco o di presidente della provincia.

4. L'elezione avviene a scrutinio palese a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. A tal fine vengono indette tre successive votazioni, da tenersi in distinte sedute, entro il termine di cui al comma 2. Qualora in nessuna di esse si raggiunga la maggioranza predetta, il consiglio viene sciolto a norma dell'articolo 39, comma 1, lettera *b*), numero 1).

5. La convocazione dei consigli comunali e provinciali per l'elezione del sindaco, del presidente della provincia e delle giunte comunali e provinciali è disposta dal consigliere anziano. La prima convocazione è disposta entro dieci giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data in cui si è verificata la vacanza.

6. Le adunanze di cui ai commi precedenti sono presiedute dal consigliere anziano.

7. Le deliberazioni di nomina del sindaco, del presidente della provincia e della giunta diventano esecutive entro tre giorni dall'invio all'organo regionale di controllo ove non intervenga l'annullamento per vizio di legittimità.

8. Le dimissioni del sindaco o del presidente della provincia o di oltre metà degli assessori comportano la decadenza della rispettiva giunta.

Art. 35.
(Competenze delle giunte)

1. La giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste dalla legge o dallo statuto, del sindaco o del presidente della provincia, degli organi di decentramento, del segretario o dei funzionari dirigenti; riferisce annualmente al consiglio sulla propria attività, ne attua gli indirizzi generali e svolge attività propositiva e di impulso nei confronti dello stesso.

Art. 36.
(Competenze del sindaco e del presidente della provincia)

1. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono il consiglio e la giunta, sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici nonché all'esecuzione degli atti.

2. Essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto, e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.

3. Il sindaco è inoltre competente, nell'ambito della disciplina regionale e sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale, a coordinare gli orari degli esercizi commerciali, dei servizi pubblici, nonché gli orari di apertura al pubblico degli uffici periferici delle amministrazioni pubbliche, al fine di armonizzare l'esplicazione dei servizi alle esigenze complessive e generali degli utenti.

4. In caso di inosservanza degli obblighi di convocazione del consiglio, previa diffida, provvede il prefetto.

5. Qualora il consiglio non deliberi le nomine di sua competenza entro il termine previsto dall'articolo 32, comma 2, lettera *n*), o comunque entro sessanta giorni dalla prima iscrizione all'ordine del giorno, il sindaco o il presidente della provincia, sentiti i capigruppo consiliari, entro quindici giorni dalla scadenza del termine provvede alle

nomine con un suo atto, comunicato al consiglio nella prima adunanza. In caso non si pervenga a decisione, il comitato regionale di controllo adotta, nel termine perentorio dei successivi sessanta giorni, i provvedimenti sostitutivi di cui all'articolo 48.

6. Prima di assumere le funzioni il sindaco e il presidente della provincia prestano giuramento dinanzi al prefetto secondo la formula prevista dall'articolo 11 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

7. Distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica, da portarsi a tracolla della spalla destra.

Art. 37.
(Mozione di sfiducia costruttiva, revoca e sostituzione)

1. Il voto del consiglio contrario ad una proposta della giunta non ne comporta le dimissioni.

2. Il sindaco, il presidente della provincia e la giunta cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva espressa per appello nominale con voto della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati al comune o alla provincia.

3. La mozione deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei consiglieri e può essere proposta solo nei confronti dell'intera giunta; deve contenere la proposta di nuove linee politico-amministrative, di un nuovo sindaco o presidente della provincia e di una nuova giunta in conformità a quanto previsto dall'articolo 34.

4. La mozione viene mezza in discussione non prima di cinque giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione.

5. L'approvazione della mozione di sfiducia comporta la proclamazione del nuovo esecutivo proposto.

6. Alla sostituzione di singoli componenti la giunta dimissionari, revocati dal consiglio su proposta del sindaco o del presidente della provincia, o cessati dall'ufficio per altra causa, provvede nella stessa seduta il consiglio, su proposta del sindaco o del presidente.

7. La decadenza di cui al comma 8 dell'articolo 34 ha effetto dalla elezione della nuova giunta.

8. Lo statuto può prevedere, nelle forme indicate dal presente articolo, la revoca o la sfiducia costruttiva degli amministratori, eletti dai consigli comunali e provinciali, di aziende speciali e di istituzioni dipendenti.

Art. 38.
(Attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale)

1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovraintende:

a) alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione ed agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica;

b) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica, di sanità e di igiene pubblica;

c) allo svolgimento, in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria, delle funzioni affidategli dalla legge;

d) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto.

2. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei princìpi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità ed igiene, edilizia e polizia locale al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini; per l'esecuzione dei relativi ordini può richiedere al prefetto, ove occorra, l'assistenza della forza pubblica.

3. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 2 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui fossero incorsi.

4. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.

5. Nell'ambito dei servizi di cui al presente articolo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dei servizi stessi nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

6. Nelle materie previste dalle lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) del comma 1, nonché dall'articolo 10, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega ad un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

7. Ove il sindaco o chi ne esercita le funzioni non adempia ai compiti di cui al presente articolo, il prefetto può nominare un commissario per l'adempimento delle funzioni stesse.

8. Alle spese per il commissario provvede l'ente interessato.

9. Ove il sindaco non adotti i provvedimenti di cui al comma 2, il prefetto provvede con propria ordinanza.

Capo XI.
CONTROLLO SUGLI ORGANI

Art. 39.
(Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali)

1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:

a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico;

b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:

1) mancata elezione del sindaco, del presidente dell'amministrazione provinciale e della giunta entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla vacanza comunque verificatasi o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse;

2) dimissioni o decadenza di almeno la metà dei consiglieri;

c) quando non sia approvato nei termini il bilancio.

2. Nella ipotesi di cui alla lettera *c*) del comma 1, trascorso il termine entro il quale il bilancio deve essere approvato senza che sia stato predisposto dalla giunta il relativo schema, l'organo regionale di controllo nomina un commissario affinché lo predisponga d'ufficio per sottoporlo al consiglio. In tal caso e comunque quando il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta, l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la sua approvazione, decorso il quale si sostituisce, mediante apposito commissario, all'amminstrazione inadempiente. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

3. Con il decreto di scioglimento si provvede alla nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso.

4. Il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve avvenire entro novanta giorni dalla pubblicazione del relativo decreto. Tale termine può essere prorogato per non più di novanta giorni al solo fine di far coincidere le elezioni con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge.

5. I consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

6. Al decreto di scioglimento è allegata la relazione del Ministro contenente i motivi del provvedimento; dell'adozione del decreto di scioglimento è data immediata comunicazione al Parlamento. Il decreto è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

7. Iniziata la procedura di cui ai commi precedenti ed in attesa del decreto di scioglimento, il prefetto, per motivi di grave e urgente necessità, può sospendere, per un periodo comunque non superiore a novanta giorni, i consigli comunali e provinciali e nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente.

8. In tal caso, i termini di cui al comma 4 decorrono dalla data del provvedimento di sospensione.

Art. 40.
(Rimozione e sospensione di amministratori di enti locali)

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, il sindaco, il presidente della provincia, i presidenti dei consorzi **e delle comunità montane**, i componenti dei consigli e delle giunte, i presidenti dei consigli circoscrizionali possono essere rimossi quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico o quando siano imputati di uno dei reati previsti dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni e integrazioni, o sottoposti a misura di prevenzione o di sicurezza.

2. In attesa del decreto, il prefetto può sospendere gli amministratori di cui al comma 1 qualora sussistano motivi di grave e urgente necessità.

3. Sono fatte salve le disposizioni dettate dall'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55.

CAPO XII.
CONTROLLO SUGLI ATTI

Art. 41.
(Comitato regionale di controllo)

1. Per l'esercizio del controllo di legittimità previsto dall'articolo 130 della Costituzione, è istituto, con decreto del presidente della giunta regionale, il comitato regionale di controllo sugli atti dei comuni e delle province.

2. La legge regionale può articolare il comitato in sezioni per territorio o per materia, salvaguardando con forme opportune l'unitarietà di indirizzo.

3. A tal fine la regione, in collaborazione con gli uffici del comitato, cura la pubblicazione periodica delle principali decisioni del comitato regionale di controllo con le relative motivazioni di riferimento.

Art. 42.
(Composizione del comitato)

1. Il comitato regionale di controllo e ogni sua eventuale sezione sono composti:

a) da quattro esperti eletti dal consiglio regionale, di cui:

1) uno iscritto da almeno dieci anni nell'albo degli avvocati, scelto in una terna proposta dal competente ordine professionale;

2) uno iscritto da almeno dieci anni all'albo dei dottori commercialisti o dei ragionieri, scelto in una terna proposta dai rispettivi ordini professionali;

3) uno scelto tra chi abbia ricoperto complessivamente per almeno cinque anni la carica di sindaco, di presidente della provincia, di consigliere regionale o di parlamentare nazionale, ovvero tra i funzionari statali, regionali o degli enti locali in quiescenza, con qualifica non inferiore a dirigente od equiparata;

4) uno scelto tra i magistrati o gli avvocati dello stato in quiescenza, o tra i professori di ruolo di università in materie giuridiche ed amministrative ovvero tra i segretari comunali o provinciali in quiescenza;

b) da un esperto designato dal commissario del Governo scelto fra funzionari dell'Amministrazione civile dell'interno in servizio nelle rispettive province.

2. Il consiglio regionale elegge non più di due componenti supplenti aventi i requisiti di cui alla lettera *a*) del comma 1; un terzo supplente, avente i requisiti di cui alla lettera *b*) del comma 1, è designato dal commissario del Governo.

3. In caso di assenza od impedimento dei componenti effettivi, di cui rispettivamente alle lettere *a*) e *b*) del comma 1, intervengono alle sedute i componenti supplenti, eletti o designati per la stessa categoria.

4. Il comitato ed ogni sua sezione eleggono nel proprio seno il presidente ed un vicepresidente scelti tra i componenti eletti dal consiglio regionale.

5. Funge da segretario un funzionario della regione.

6. Il comitato e le sezioni sono rinnovati integralmente a seguito di nuove elezioni del consiglio regionale, nonché quando si dimetta contemporaneamente la maggioranza dei rispettivi componenti.

7. Il presidente ed il vicepresidente del comitato, se dipendenti pubblici, sono collocati fuori ruolo; se dipendenti privati, sono collocati in aspettativa non retribuita.

8. Ai componenti del comitato si applicano le norme relative ai permessi ed alle aspettative previsti per gli amministratori locali.

Art. 43.
(Incompatibilità ed ineleggibilità)

1. Non possono essere eletti e non possono far parte dei comitati regionali di controllo;

a) i parlamentari nazionali ed europei;

b) i componenti del consiglio regionale;

c) gli amministratori di comuni o province o di altri enti soggetti a controllo del comitato, nonché coloro che abbiano ricoperto tali cariche nell'anno precedente alla costituzione del medesimo comitato;

d) coloro che si trovano nelle condizioni di ineleggibilità alle cariche di cui alle lettere *b*) e *c*), con esclusione dei magistrati e dei funzionari dello Stato;

e) i dipendenti ed i contabili della regione e degli enti locali sottoposti al controllo del comitato nonché i dipendenti dei partiti presenti nei consigli degli enti locali della regione;

f) i componenti di altro comitato regionale di controllo o delle sezioni di esso;

g) coloro che prestano attività di consulenza o di collaborazione presso la regione o enti sottoposti al controllo regionale;

h) coloro che ricoprono incarichi direttivi o esecutivi nei partiti a livello provinciale, regionale o nazionale, nonché coloro che abbiano ricoperto tali incarichi nell'anno precedente alla costituzione del comitato.

Art. 44.
(Norme regionali)

1. Il funzionamento dei comitati regionali di controllo e delle loro sezioni, le indennità da attribuire ai componenti, le funzioni del presidente e del vicepresidente, le forme di pubblicità della attività dei comitati e di consultazione delle decisioni, nonché il rilascio di copie di esse sono disciplinati dalla legge regionale.

2. La legge regionale detta le norme per l'elezione, a maggioranza qualificata, dei componenti del comitato regionale di controllo e per la tempestiva sostituzione degli stessi in caso di morte, dimissioni, decadenza per reiterate assenze ingiustificate o incompatibilità sopravvenuta, nonché per la supplenza del presidente.

3. Le spese per il funzionamento dei comitati regionali di controllo e dei loro uffici, nonché la corresponsione di un'indennità di carica ai componenti sono a carico della regione.

4. La regione provvede alle strutture serventi del comitato regionale di controllo ispirandosi ai principi dell'adeguatezza funzionale e dell'autonomia dell'organo.

Art. 45.
(Deliberazioni soggette al controllo preventivo di legittimità)

1. Sono soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni che la legge riserva ai consigli comunali e provinciali nonché quelle che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato.

2. Le deliberazioni di competenza delle giunte nelle materie sottoelencate sono sottoposte al controllo nei limiti delle illegittimità denunciate, quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni nei quali si vota con il sistema proporzionale ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni nei quali si vota col sistema maggioritario ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio:

a) acquisti, alienazioni, appalti ed in generale tutti i contratti;

b) contributi, indennità, compensi, rimborsi ed esenzioni ad amministratori, a dipendenti o a terzi;

c) assunzioni, stato giuridico e trattamento economico del personale.

3. Contestualmente all'affissione all'albo le delibere di cui al comma 2 sono comunicate ai capigruppo consiliari.

4. Entro gli stessi termini di cui al comma 2 possono altresì essere sottoposte al controllo le deliberazioni della giunta quando un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri nei comuni nei quali si vota con il sistema proporzionale ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni nei quasi si vota con il sistema maggioritario, con richiesta scritta e motivata, le ritengano viziate di incompetenza o assunte in contrasto con atti fondamentali del consiglio.

5. Non sono soggette al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni meramente esecutive di altre deliberazioni.

Art. 46.
(Modalità del controllo preventivo di legittimità degli atti e del bilancio)

1. Salvo quando disposto dagli articoli seguenti, le deliberazioni indicate dall'articolo 45 diventano esecutive se nel termine di venti giorni dalla ricezione delle stesse il comitato regionale di controllo non abbia adottato un provvedimento di annullamento, dandone nel medesimo termine comunicazione all'ente interessato.

2. Il controllo di legittimità comporta la verifica della conformità dell'atto alle norme vigenti nonché alle norme statutarie dell'ente, esclusa ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito.

3. Il provvedimento di annullamento indica, anche con riferimento ai princìpi generali dell'ordinamento giuridico, le norme violate.

4. Il termine è interrotto per una sola volta se prima della sua scadenza il comitato regionale di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio all'ente deliberante. In tal caso il termine per l'annullamento riprende a decorrere dal momento della ricezione degli atti richiesti.

5. Le deliberazioni diventano esecutive prima del decorso del termine, se il comitato regionale di controllo dà comunicazione di non aver riscontrato vizi di legittimità.

6. La trasmissione all'organo di controllo delle deliberazioni dichiarate urgenti ha luogo entro cinque giorni dalla adozione, a pena di decadenza.

7. La legge regionale stabilisce le modalità ed i termini per l'invio delle deliberazioni all'organo di controllo e per la disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati regionali ai fini dell'esercizio del controllo stesso.

8. Il termine per l'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo da parte del comitato di controllo è di quaranta giorni. Il decorso del termine determina l'esecutività delle deliberazioni ai sensi del comma 1.

9. Il comitato di controllo può indicare all'ente interessato le modificazioni da apportare alle risultanze del conto consuntivo con l'invito ad adottarle entro il termine massimo di trenta giorni.

10. Nel caso di mancata adozione del conto consuntivo entro il termine di legge, di mancata adozione delle modificazioni entro il termine previsto dal comma 9 o di annullamento della deliberazione di adozione del conto consuntivo da parte del comitato di controllo, questo provvede alla nomina di uno o più commissari per la redazione del conto stesso.

11. Nell'esame del bilancio preventivo e del conto consuntivo il controllo di legittimità comprende la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse.

Art. 47.
(Pubblicazione ed esecutività delle deliberazioni)

1. Tutte le deliberazioni comunali e provinciali sono pubblicate mediante affissione all'albo pretorio, nella sede dell'ente, per quindici giorni consecutivi, salvo specifiche disposizioni di legge.

2. Le deliberazioni non soggette al controllo preventivo di legittimità diventano esecutive dopo il decimo giorno dalla loro pubblicazione.

3. Nel caso di urgenza le deliberazioni del consiglio o della giunta possono essere dichiarate immediatamente eseguibili con il voto espresso dalla maggioranza dei componenti.

Art. 48.
(Potere sostitutivo)

1. Qualora i comuni e le province, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, il comitato regionale di controllo provvede a mezzo di un commissario. Il termine assegnato non può essere inferiore a trenta giorni, salvo deroga motivata per i casi d'urgenza.

2. Le modalità di esercizio del potere di cui al comma 1 sono regolate dalla legge regionale.

Art. 49.
(Controllo e vigilanza nei confronti di enti diversi dai comuni e dalle province)

1. Salvo diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti, alle unità sanitarie locali, ai consorzi, alle unioni di comuni **e alle comunità montane** si applicano le norme sul controllo e sulla vigilanza dettate per i comuni e per le province.

Art. 50.
(Pareri obbligatori)

1. I pareri obbligatori delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, delle regioni e di ogni altro ente sottoposto a tutela statale, regionale e subregionale, prescritti da qualsiasi norma avente forza di legge ai fini della programmazione, progettazione ed esecuzione di opere pubbliche o di altre attività degli enti locali, sono espressi entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta, sempre che la legge non prescriva un termine minore.
2. Il termine, previa motivata comunicazione all'ente locale interessato da parte dell'amministrazione chiamata ad esprimere il parere, è prorogato per un tempo pari a quello del termine originario.
3. Decorso infruttuosamente il termine originario, ovvero il termine prorogato, si prescinde dal parere.

CAPO XIII.
UFFICI E PERSONALE

Art. 51.
(Organizzazione degli uffici e del personale)

1. I comuni e le province disciplinano con appositi regolamenti la dotazione organica del personale e, in conformità allo statuto, l'organizzazione degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo princìpi di professionalità e responsabilità. Il regolamento disciplina l'attribuzione ai dirigenti di responsabilità gestionali per l'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi dell'ente e stabilisce le modalità dell'attività di coordinamento tra il segretario dell'ente e gli stessi.
2. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti che si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa è attribuita ai dirigenti.
3. Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge e lo statuto espressamente non riservino agli organi di governo dell'ente. Spettano ad essi in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto, la presidenza delle commissioni di gara e di concorso, la responsabilità sulle procedure d'appalto e di concorso, la stipulazione dei contratti.
4. I dirigenti sono direttamente responsabili in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa e dell'efficienza della gestione.
5. Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente e con deliberazione motivata, di diritto privato, fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire.
6. Gli incarichi di direzione di aree funzionali possono essere conferiti a tempo determinato, con le modalità e secondo i termini fissati dallo statuto. Il loro rinnovo è disposto con provvedimento motivato, che contiene la valutazione dei risultati ottenuti dal dirigente nel periodo conclusosi, in relazione al conseguimento degli obiettivi e all'attuazione dei programmi nonché al livello di efficienza e di efficacia raggiunto dai servizi dell'ente da lui diretti. L'interruzione anticipata dell'incarico può essere disposta con provvedimento motivato, quando il livello dei risultati conseguiti dal dirigente risulti inadeguato. Il conferimento degli incarichi di direzione comporta l'attribuzione di un trattamento economico aggiuntivo, che cessa con la conclusione o l'interruzione dell'incarico.
7. Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.
8. Lo stato giuridico ed il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali è disciplinato con accordi collettivi nazionali di durata triennale resi esecutivi con decreto del Presidente della Repubblica secondo la procedura prevista dall'articolo 6 della legge 29 marzo 1983, n. 93. In ogni caso rimane riservata alla legge la disciplina dell'accesso al rapporto di pubblico impiego, delle cause di cessazione dello stesso e delle garanzie del personale in ordine all'esercizio dei diritti fondamentali. Nell'ambito dei principi stabiliti dalla legge, rimane inoltre riservata agli atti normativi degli enti, secondo i rispettivi ordinamenti, la disciplina relativa alle modalità di conferimento della titolarità degli uffici nonché alla determinazione ed alla consistenza dei ruoli organici complessivi.
9. La responsabilità, le sanzioni disciplinari, il relativo procedimento, la destituzione d'ufficio e la riammissione in servizio sono regolati secondo le norme previste per gli impiegati civili dello Stato.
10. È istituita in ogni ente, una commissione di disciplina, composta dal capo dell'amministrazione o da un suo delegato, che la presiede, dal segretario dell'ente e da un dipendente designato all'inizio di ogni anno dal personale dell'ente secondo le modalità stabilite dal regolamento.
11. Le norme del presente articolo si applicano anche agli uffici ed al personale degli enti dipendenti dei consorzi **e delle comunità montane**, salvo quanto diversamente previsto dalla legge.

Art. 52.
(Segretari comunali e provinciali)

1. Il comune e la provincia hanno un segretario titolare, funzionario statale, iscritto in apposito albo nazionale territorialmente articolato.
2. La legge regola l'istituzione dell'albo e i requisiti professionali per la iscrizione, la classificazione degli enti e il trattamento economico, le attribuzioni e le responsabilità, i trasferimenti ed i provvedimenti disciplinari, le modalità di accesso e progressione in carriera, nonché l'organismo collegiale, territorialmente articolato, presieduto dal Ministro dell'interno o da un suo delegato e composto pariteticamente dai rappresentanti degli enti locali, del Ministero dell'interno e dei segretari, preposto alla tenuta dell'albo e chiamato ad esercitare funzioni di indirizzo e di amministrazione dei segretari comunali e provinciali. La legge disciplina altresì le modalità del concorso degli enti locali alla nomina e alla revoca del segretario fra gli iscritti all'albo di cui al comma 1.
3. Il segretario, nel rispetto delle direttive impartitegli dal sindaco o dal presidente della provincia da cui dipende funzionalmente, oltre alle competenze di cui all'articolo 51, sovraintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio.

4. Lo statuto e il regolamento possono prevedere un vicesegretario per lo svolgimento delle funzioni vicarie del segretario, per coadiuvarlo o sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento.

5. Fino all'entrata in vigore della legge di cui al comma 2 si applica la disciplina vigente, salvo quanto disposto dalla presente legge.

Art. 53.
(Responsabilità del segretario degli enti locali e dei dirigenti dei servii)

1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica e contabile, rispettivamente del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria, nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità. I pareri sono inseriti nella deliberazione.

2. Nel caso in cui l'ente non abbia funzionari responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.

3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi.

4. I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario preposto.

CAPO XIV.
FINANZA E CONTABILITÀ

Art. 54.
(Finanza locale)

1. L'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge.

2. Ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite.

3. La legge assicura, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

4. La finanza dei comuni e delle province è costituita da:
a) imposte proprie;
b) addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali;
c) tasse e diritti per servizi pubblici;
d) trasferimenti erariali;
e) trasferimenti regionali;
f) altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale;
g) risorse per investimenti;
h) altre entrate.

5. I trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale.

6. Lo Stato assegna specifici contributi per fronteggiare situazioni eccezionali.

7. Le entrate fiscali finanziano i servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed integrano la contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili.

8. A ciascun ente locale spettano le tasse, i diritti, le tariffe e i corrispettivi sui servizi di propria competenza. Gli enti locali determinano per i servizi pubblici tariffe o corrispettivi a carico degli utenti, anche in modo non generalizzato. Lo Stato e le regioni, qualora prevedano per legge casi di gratuità nei servizi di competenza dei comuni e delle province ovvero fissino prezzi e tariffe inferiori al costo effettivo della prestazione, debbono garantire agli enti locali risorse finanziarie compensative.

9. La legge determina un fondo nazionale ordinario per contribuire ad investimenti degli enti locali destinati alla realizzazione di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico.

10. La legge determina un fondo nazionale speciale per finanziare con criteri perequativi gli investimenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche unicamente in aree o per situazioni definite dalla legge statale.

11. L'ammontare complessivo dei trasferimenti e dei fondi è determinato in base a parametri fissati dalla legge per ciascuno degli anni previsti dal bilancio pluriennale dello Stato e non è riducibile nel triennio.

12. Le regioni concorrono al finanziamento degli enti locali per la realizzazione del piano regionale di sviluppo e dei programmi di investimento, assicurando la copertura finanziaria degli oneri necessari all'esercizio di funzioni trasferite o delegate.

13. Le risorse spettanti a comuni e province per spese di investimento previste da leggi settoriali dello Stato sono distribuite sulla base di programmi regionali. Le regioni, inoltre, determinano con legge i finanziamenti per le funzioni da esse attribuite agli enti locali in relazione al costo di gestione dei servizi sulla base della programmazione regionale.

Art. 55.
(Bilancio e programmazione finanziaria)

1. L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello Stato.

2. I comuni e le province deliberano entro il 31 ottobre il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando i princìpi dell'universalità, dell'integrità e del pareggio economico e finanziario.

3. Il bilancio è corredato di una relazione previsionale e programmatica e di un bilancio pluriennale di durata pari a quello della regione di appartenenza.

4. Il bilancio e i suoi allegati devono comunque essere redatti in modo da consentirne la lettura per programmi, servizi ed interventi.

5. Gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanzario. Senza tale attestazione l'atto è nullo di diritto.

6. I risultati di gestione sono rilevati mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto comprendente il conto del bilancio e il conto del patrimonio.

7. Al conto consuntivo è allegata una relazione illustrativa della giunta che esprime le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti.

8. Il conto consuntivo è deliberato dal consiglio entro il 30 giugno dell'anno successivo.

Art. 56.
(Deliberazioni a contrattare e relative procedure)

1. La stipulazione dei contratti deve essere preceduta da apposita deliberazione indicante:
a) il fine che con il contratto si intende perseguire;
b) l'oggetto del contratto, la sua forma e le clausole ritenute essenziali;
c) le modalità di scelta del contraente ammesse dalle disposizioni vigenti in materia di contratti delle amministrazioni dello Stato e le ragioni che ne sono alla base.

2. Gli enti locali si attengono alle procedure previste dalla normativa della Comunità economica europea recepita o comunque vigente nell'ordinamento giuridico italiano.

Art. 57.
(Revisione economico-finanziaria)

1. I consigli comunali e provinciali eleggono, con voto limitato a due componenti, un collegio di revisori composto da tre membri.
2. I componenti del collegio dei revisori dei conti devono essere scelti:
a) uno tra gli iscritti nel ruolo dei revisori ufficiali dei conti, il quale funge da presidente;
b) uno tra gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti;
c) uno tra gli iscritti nell'albo dei ragionieri.
3. Essi durano in carica tre anni, non sono revocabili, salvo inadempienza, e sono rieleggibili per una sola volta.
4. I revisori hanno diritto di accesso agli atti e documenti dell'ente.
5. Il collegio dei revisori, in conformità allo statuto ed al regolamento, collabora con il consiglio nella sua funzione di controllo e di indirizzo, esercita la vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'ente ed attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, redigendo apposita relazione, che accompagna la proposta di deliberazione consiliare del conto consuntivo.
6. Nella stessa relazione il collegio esprime rilievi e proposte tendenti a conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione.
7. I revisori dei conti rispondono della verità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario. Ove riscontrino gravi irregolarità nella gestione dell'ente, ne riferiscono immediatamente al consiglio.
8. Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore eletto dal consiglio comunale a maggioranza assoluta dei suoi membri e scelto tra esperti iscritti nel ruolo e negli albi di cui al comma 2, lettere *a*, *b*) e c).
9. Lo statuto può prevedere forme di controllo economico interno della gestione.

CAPO XV.
RESPONSABILITÀ

Art. 58.
(Disposizioni in materia di responsabilità)

1. Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato.
2. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti.
3. I componenti dei comitati regionali di controllo sono personalmente e solidalmente responsabili nei confronti degli enti locali per i danni a questi arrecati con dolo o colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni.
4. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi.

CAPO XVI.
DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE

Art. 59.
(Termine per l'adozione dello statuto)

1. I consigli comunali e provinciali deliberano lo statuto, il regolamento di contabilità ed il regolamento per la disciplina dei contratti dell'ente entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.
2. Sino all'entrata in vigore dello statuto, limitatamente alle materie e discipline ed esso espressamente demandate, continuano ad applicarsi le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge in quanto con essa compatibili.
3. Fermo restando quanto stabilito nel comma 2 del presente articolo, fino all'entrata in vigore dello statuto il numero degli assessori è determinato nella misura massima prevista dall'articolo 33. All'elezione del sindaco, del presidente della provincia e della giunta si procede secondo le modalità previste dall'articolo 34. I termini di cui al comma 2 dell'articolo 34, limitatamente alle amministrazioni locali rinnovate nelle elezioni del 6-7 maggio 1990, decorrono dalla data di entrata in vigore della presente legge.
4. Presso il Ministero dell'interno è istituito l'ufficio per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali, che cura anche adeguate forme di pubblicità degli statuti stessi.
5. Sino all'approvazione della disciplina organica dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 60.
(Revisione dei consorzi, delle associazioni e delle circoscrizioni)

1. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni e le province provvedono, anche in deroga ai limiti di durata eventualmente previsti dai relativi atti costitutivi, alla revisione dei consorzi e delle altre forme associative in atto, costituiti tra enti locali, sopprimendoli o trasformandoli nelle forme previste dalla presente legge.
2. Le circoscrizioni istituite ai sensi della legge 8 aprile 1976, n. 278, incompatibili con il nuovo assetto dettato dall'articolo 13, si intendono prorogate sino alla prima scadenza dei consigli comunali successiva alla adozione dello statuto comunale.

Art. 61.
(Norme regionali in materia di organismi comprensoriali e associativi, di comunità montane e di organi di controllo)

1. Entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni adeguano la loro legislazione in materia di organismi comprensoriali e di forme associative fra enti locali ai principi della presente legge.
2. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni dispongono il riordino delle comunità montane secondo i criteri di cui all'articolo 28, provvedendo anche alla regolamentazione dei rapporti esistenti e alle modalità e tempi di attuazione di detto riordino.
3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni provvedono alla ricostituzione degli organi di controllo in conformità alle disposizioni contenute nella presente legge, nonché alla relativa regolamentazione legislativa regionale.

4. Il capo III del titolo V della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e successive modificazioni, conserva efficacia fino a quando le regioni non avranno provveduto agli adempimenti previsti dal comma 3.

Art. 62.
(Delega al Governo per la regione Valle d'Aosta)

1. Fermo restando quando previsto dall'articolo 1, comma 2, il Governo è delegato ad emanare per la regione Valle d'Aosta, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le procedure di cui all'articolo 3 della legge 5 agosto 1981, n. 453, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria per armonizzare le disposizioni della presente legge con l'ordinamento della regione medesima.
2. Le norme di cui al comma 1 debbono tener conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione.

Art. 63.
(Delega al Governo per la prima revisione delle circoscrizioni provinciali)

1. Ai fini della prima applicazione dell'articolo 16 ed in attuazione dell'articolo 17, il Governo è delegato ad emanare, nel termine di due anni dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la revisione delle circoscrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province conseguenti alla delimitazione territoriale delle aree metropolitane effettuata dalla regione.
2. Il Governo è altresì delegato, entro lo stesso termine, ad emanare decreti legislativi per l'istituzione di nuove province compatibilmente con quanto stabilito al comma 1, per tutte le aree territoriali nelle quali, alla data del 31 dicembre 1989, è stata già avviata la formale iniziativa per nuove province da parte dei comuni ed è già stato deliberato il parere favorevole da parte della regione (Biella, Crotone, Lecco, Lodi, Prato, Rimini e Verbania), ovvero il parere favorevole venga deliberato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
3. I provvedimenti delegati per la revisione delle circocrizioni provinciali e per la istituzione di nuove province saranno emanati, ai sensi del comma 1, con l'osservanza dei princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 16.
4. Il Governo, acquisite le deliberazioni e i pareri e accertata l'osservanza degli adempimenti prescritti dalla presente legge, provvede ad inviare gli schemi dei decreti alle regioni interessate ed alle competenti Commissioni parlamentari permanenti; entro i successivi sei mesi le regioni e le Commissioni parlamentari pemanenti esprimono i loro pareri.
5. All'onere di cui ai commi precedenti, valutato in lire 3,5 miliardi per ciascuno degli anni 1990, 1991 e 1992, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990, all'uopo utilizzando l'accantonamento « Istituzione di nuove province ».
6. L'autorizzazione di spesa di cui al comma 5 viene iscritta nell'apposita tabella, con la quale, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *d*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, come modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362, vengono riquantificate in legge finanziaria le spese permanenti. Ogni eventuale aumento di spesa, rispetto all'autorizzazione di cui al comma 5, dovrà risultare coperto.

Art. 64.
(Abrogazione di norme)

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 59, comma 2, sono abrogati:
a) il regolamento approvato con regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297, e successive modificazioni e integrazioni, salvo gli articoli da 166 a 174 e da 179 a 181;
b) il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 4 febbraio 1915, n. 418, e successive modificazioni e integrazioni, salvo gli articoli 125, 127, 289 e 290;
c) il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383, e successive modificazioni e integrazioni, salvo gli articoli 6; 18, primo comma; 19, 20; 23, primo comma; 24; 84; 87, primo comma; 89, 96, da 106 a 110; 140, primo comma; 142, primo comma; 147; 155; 279; e, limitatamente alle funzioni della commissione centrale per la finanza locale previste da leggi speciali, gli articoli da 328 a 331;
d) il primo comma dell'articolo 6 della legge 18 marzo 1968, n. 444, intendendosi attribuita ai comuni la relativa competenza in materia di edilizia scolastica.
2. Con effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate tutte le altre disposizioni con essa incompatibili, salvo che la legge stessa preveda tempi diversi per la cessazione della loro efficacia.
3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo emana un testo unico di tutte le disposizioni rimaste in vigore in materia di ordinamento degli enti locali.

Art. 65.
(Entrata in vigore della legge)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Milano, addì 8 giugno 1990.

COSSIGA

ANDREOTTI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*
GAVA, *Ministro dell'interno*

Visto, il Guardasigilli: VASSALLI

NOTE

AVVERTENZA:
Il testo delle note qui pubblicato è stato redatto ai sensi dell'art. 10, commi 2 e 3, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, al solo fine di facilitare la lettura delle disposizioni di legge modificate o alle quali è operato il rinvio. Restano invariati il valore e l'efficacia degli atti legislativi qui trascritti.

Nota all'art. 1
— L'art. 128 della Costituzione recita:
« Art. 128. — Le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni ».

Note all'art. 3:
— L'art. 117, primo e secondo comma, della Costituzione così dispone:
« Art. 117. — La regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni:
ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione;

circoscrizioni comunali;
polizia locale urbana e rurale;
fiere e mercati;
beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
musei e biblioteche di enti locali;
urbanistica;
turismo e industria alberghiera;
tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;
viabilità, acquedotti e lavori pubblici d'interesse regionale
navigazione e porti lacuali;
acque minerali e termali;
cave e torbiere;
caccia;
pesca nelle acque interne;
agricoltura e foreste;
artigianato;
altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione ».

— L'art. 118, primo comma, della Costituzione statuisce quanto segue:

« Art. 118. — Spettano alla regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali ».

— Per il testo dell'art. 117 della Costituzione si veda la precedente nota al medesimo articolo.

Note all'art. 11:

— Per il testo dell'art. 117 della Costituzione si veda la precedente nota all'art. 3.

— Il testo dell'art. 133 della Costituzione è il seguente:

« Art. 133. — Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove province nell'ambito di una regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziative dei comuni sentita la stessa regione.

La regione, sentite le popolazioni interessate, può con le sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificate le loro circoscrizioni e denominazioni ».

Note all'art. 16:

— Per il testo dell'art. 133 della Costituzione si veda la precedente nota all'art. 11.

— Per il testo dell'art. 117 della Costituzione si veda la precedente nota all'art. 3.

Note all'art. 17:

— Il testo dell'art. 43 della legge costituzionale n. 3/1948 (Statuto speciale per la Sardegna) è il seguente:

« Art. 43. — Le province di Cagliari, Nuoro e Sassari conservano l'attuale struttura di enti territoriali.

Con legge regionale possono essere modificate le circoscrizioni e le funzioni delle province, in conformità alla volontà delle popolazioni di ciascuna delle province interessate espressa con « referendum ».

Note all'art. 27:

— Il testo dell'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616/1977 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), è il seguente:

« Art. 81 *(Competenze dello Stato).* — Sono di competenza dello stato le funzioni amministrative concernenti:

a) l'identificazione nell'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 3 della legge n. 382 del 1975, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo;

b) la formazione e l'aggiornamento degli elenchi delle zone dichiarate sismiche e l'emanazione delle relative norme tecniche per le costruzioni nelle stesse. Per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, salvo che per le opere destinate alla difesa militare, è fatto dallo Stato, d'intesa con la regione interessata.

La progettazione di massima ed esecutiva delle opere pubbliche di interesse statale, da realizzare dagli enti istituzionalmente competenti, per quanto concerne la loro localizzazione e le scelte del tracciato se difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi, è fatta dall'amministrazione competente d'intesa con le regioni interessate, che devono sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi.

Se l'intesa non si realizza entro novanta giorni dalla data di ricevimento da parte delle regioni del programma di intervento, ed il Consiglio dei Ministri ritiene che si debba procedere in difformità dalla previsione degli strumenti urbanistici, si provvede, sentita la commissione interparlamentare per le questioni regionali con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro o dei Ministri competenti per materia.

I progetti di investimento di cui all'art. 14 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, sono comunicati alla regione nel cui territorio essi devono essere realizzati. Le regioni hanno la facoltà di promuovere la deliberazione del CIPE di cui al quarto comma dello stesso articolo.

Resta fermo quanto previsto dalla legge 18 dicembre 1983, n. 880, concernente la localizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica e dalla legge 2 agosto 1975, n. 393, relativa a norme sulla localizzazione delle centrali elettronucleari e sulla produzione e sull'impiego di energia elettrica e dalla legge 24 dicembre 1976 n. 898, per le servitù militari ».

— Il testo dell'art. 7 della legge n. 64/1986 (Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno), è il seguente:

« Art. 7 *(Accordo di programma).* — 1. Per gli interventi previsti nel programma triennale che richiedono, per la completa attuazione, l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici e amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e i soggetti interessati promuovono la conclusione fra di essi di un accordo di programma che aiuti il coordinamento delle azioni di rispettiva competenza e, fra l'altro, ne determini i tempi, le modalità e il finanziamento stabilendo, altresì , i destinatari della gestione, che può essere affidata a consorzi a tal fine costituiti.

2. L'accordo prevede altresì procedimenti di arbitrato rituale e interventi surrogatori nei confronti di eventuali inadempienze dei soggetti partecipanti.

3. L'accordo è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previa delibera del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Il decreto e l'accordo sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana. L'accordo approvato produce gli effetti della intesa di cui all'articolo 81, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, determinando, per quanto occorra, la conseguente variazione degli strumenti urbanistici e sostituendo, relativamente ai partecipanti, l'accertamento di conformità e le intese di cui al citato articolo 81, nonché le concessioni edilizie. La variazione degli strumenti urbanistici e la sostituzione della concessione edilizia non si producono senza il consenso del comune interessato nel caso in cui esso non abbia aderito all'accordo.

4. Il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno vigila sulla esecuzione dell'accordo di programma e, in caso di inadempienza dei soggetti partecipanti e di mancata attuazione delle procedure sostitutive di cui al comma 2 del presente articolo, promuove la revoca parziale o totale del finanziamento.

5. Per gli accordi di programma relativi a progetti che riguardino esclusivamente le regioni a statuto speciale, i compiti del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sono esercitati dai presidenti delle regioni, d'intesa con il Ministro stesso, in relazione alle funzioni attribuite, rispettivamente, dall'articolo 20 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e dall'articolo 47 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 ».

Note all'art. 29:

— Il testo dell'art. 1 della legge n. 93/1981 (Disposizioni integrative della legge 3 dicembre 1971, recante nuove norme per lo sviluppo della montagna), è il seguente:

« Art. 1 *(Finanziamento delle comunità montane).* — I fondi

destinati al perseguimento delle finalità di cui agli articoli 1, 2 e 5 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, sono previsti nella legge finanziaria di cui all'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e costituiscono, con riferimento alla quota prevista per le singole regioni dalla tabella *A* allegata alla presente legge, contributo speciale ai sensi dell'articolo 119, terzo comma, della Costituzione e dell'articolo 12 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Le quote percentuali della tabella *A* sono fissate sulla base di due parametri: popolazione censita e superificie dei territori classificati montani, tenendo conto per le province autonome di Trento e Bolzano dell'articolo 68-*ter* dello statuto speciale approvato con legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, e per il Mezzogiorno dell'articolo 4 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

La tabella *A* si intende automaticamente aggiornata allorché i parametri citati subiscono variazioni.

Il Ministro del bilancio provvede annualmente entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio dello Stato alla erogazione dei fondi di cui al primo comma alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano.

Il sesto comma dell'articolo 5 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, è abrogato ».

— Il testo del quarto comma dell'art. 4 della legge n. 1102/1971 (Nuove norme per lo sviluppo della montagna), è così formulato:

« La regione è pertanto competente con proprie leggi a:

1) delimitare le zone e indicare i comuni chiamati a costituire le Comunità montane;

2) emanare le norme di cui al secondo comma;

3) determinare i criteri per ripartire tra le comunità i fondi assegnati o altrimenti disponibili ai fini della presente legge;

4) approvare gli statuti delle singole comunità;

5) coordinare ed approvare i piani zonali;

6) regolare i rapporti tra comunità ed altri enti operanti nel loro territorio ».

— Il testo dell'art. 2 della citata legge n. 93/1981 è il seguente:

« Art. 2 *(Ripartizione di fondi tra le comunità montane)*. — Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, in attuazione del disposto di cui all'ottavo comma dell'articolo 5 della legge 4 dicembre 1971, n. 1102, provvedono a determinare nei propri bilanci pluriennali le autorizzazioni di spesa da impegnare nei rispettivi territori montani integrando e coordinando i finanziamenti, di cui alla presente legge, con quelli determinati ad altro titolo da leggi statali e regionali ».

Nota all'art. 26:

— Il testo dell'art. 11 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, è il seguente:

« Art. 11 *(Promessa solenne e giuramento)*. — L'impiegato, all'atto dell'assunzione in prova, deve fare, davanti al capo dell'ufficio o ad un suo delegato, in presenza di due testimoni, solenne promessa secondo la formula seguente:

« Prometto di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'amministrazione per il pubblico bene ».

Prima di assumere servizio di ruolo l'impiegato deve prestare giuramento davanti al capo dell'ufficio, o ad un suo delegato, in presenza di due testimoni, secondo la formula seguente:

« Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'amministrazione per il pubblico bene ».

La promessa solenne e il giuramento non si ripetono nel caso di passaggio ad altro impiego.

Il rifiuto di prestare la promessa solenne o il giuramento importa la decadenza dall'impiego ».

Note all'art. 40:

— La legge n. 646/1982 reca: « Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia ».

— Il testo dell'art. 15 della legge n. 55/1990 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), è il seguente:

« Art. 15. — 1. I presidenti delle giunte regionali, gli assessori regionali, i sindaci, i presidenti delle giunte provinciali, gli assessori e i consiglieri comunali e provinciali, i presidenti ed i componenti degli organi esecutivi di consorzi, associazioni, aziende municipalizzate comunali e provinciali, unità sanitarie locali e comunità montane, i presidenti dei consigli circoscrizionali aventi le funzioni di cui all'articolo 13 della legge 8 aprile 1976, n. 278, qualora vengano sottoposti a procedimento penale per il delitto previsto dall'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso, sono sospesi dalle funzioni dalla data del provvedimento che dispone il giudizio ovvero dalla data in cui sono presentati o sono citati a comparire in udienza per il giudizio.

2. I predetti sono sospesi dalle funzioni qualora nei loro confronti il tribunale abbia applicato, ancorché con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575.

3. Gli stessi decadono dall'ufficio dalla data di passaggio in giudicato della sentenza di condanna per taluno dei delitti di cui al comma 1 o da quella in cui diviene definitivo il provvedimento dell'autorità giudiziaria che commina una misura di prevenzione.

4. La sospensione è adottata con provvedimento del prefetto. A tal fine al medesimo sono comunicati, a cura della cancelleria competente, i provvedimenti adottati dal giudice. La sospensione dei presidenti delle giunte regionali e degli assessori regionali è disposta con le modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Minsitri, da adottarsi su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

5. Quando, in relazione a fatti o attività comunque riguardanti gli enti di cui al comma 1, l'autorità giudiziaria ha emesso provvedimenti che comportano la sospensione o la decadenza dei pubblici ufficiali degli enti medesimi e vi è la necessità di verificare che non ricorrano pericoli di infiltrazione di tipo mafioso nei servizi degli stessi enti, il prefetto può accedere presso gli enti interessati per acquisire dati e documenti ed accertare notizie concernenti i servizi stessi.

6. Copie dei provvedimenti di cui al comma 5 sono trasmesse all'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa ».

Nota all'art. 41:

Il testo dell'art. 130 della Costituzione così dispone:

« Art. 130. — Un organo della regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali.

In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione ».

Nota all'art. 51:

— Il testo dell'art. 6 della legge n. 93/1983 (Legge quadro sul pubblico impiego), è il seguente:

« Art. 6 *(Accordi sindacali per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo)*. — Per gli accordi riguardanti i dipendenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, la delegazione è composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato, che la presiede, dal Ministro del tesoro, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

La delegazione è integrata dai Ministri competenti in relazione alle amministrazioni comprese nei comparti.

I Ministri, anche in ordine alle disposizioni degli articoli seguenti, possono delegare sottosegretari in base alle norme vigenti.

La delegazione sindacale è composta dai rappresentanti delle organizzazioni nazionali di categoria maggiormente rappresentative su base nazionale.

Le delegazioni, che iniziano le trattative almeno otto mesi prima della scadenza dei precedenti accordi, debbono formulare una ipotesi di accordo entro quattro mesi dall'inizio delle trattative.

Nel corso delle trattative la delegazione governativa riferisce al Consiglio dei Ministri.

Le organizzazioni sindacali dissenzienti dall'ipotesi di accordo o che dichiarino di non partecipare alle trattative possono trasmettere al Presidente del Consiglio dei Ministri e ai Ministri che compongono la delegazione le loro osservazioni.

Il Consiglio dei Ministri, entro il termine di trenta giorni dalla formulazione dell'ipotesi di accordo, verificate le compatibilità finanziarie come determinate dal successivo articolo 15, esaminate anche le osservazioni di cui al comma precedente, ne autorizza la sottoscrizione; in caso di determinazione negativa le parti devono formulare entro il termine di sessanta giorni una nuova ipotesi di accordo, sulla quale delibera nuovamente il Consiglio dei Ministri.

Entro il termine di sessanta giorni dalla sottoscrizione dell'accordo, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei Ministri, sono recepite ed emanate le norme riultanti dalla disciplina prevista dall'accordo ».

Nota all'art. 60:

— La legge n. 278/1976 reca: « Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune ».

Nota all'art. 61:

Il testo del capo III del titolo V della legge n. 62/1953 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali), come successivamente modificato, è il seguente:

Capo III - CONTROLLI SULLE PROVINCE, SUI COMUNI E SU ALTRI ENTI LOCALI

Art. 55 *(Controllo sugli atti delle province).* — È istituito nel capoluogo di ogni regione un comitato per il controllo sulle province. Il comitato è nominato dal presidente della giunta regionale e dura in carica quanto il consiglio regionale.

Esso è costituito:

a) di tre esperti nelle discipline amministrative, iscritti nelle liste elettorali di un comune della regione, relative ai cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati, eletti dal consiglio regionale;

b) di un membro nominato dal commissario del Governo;

c) di un giudice del tribunale amministrativo regionale designato dal presidente del tribunale stesso.

Con la stessa deliberazione vengono nominati quattro membri supplenti nelle persone di due esperti nelle discipline amministrative, iscritti nelle liste elettorali di un comune della regione, relative ai cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati, eletti dal consiglio regionale, di un membro supplente nominato dal commissario del Governo e di altro giudice del tribunale amministrativo designato dal presidente del tribunale stesso. I supplenti intervengono alle sedute in caso di impedimento dei rispettivi membri effettivi.

Il presidente è eletto dal comitato tra i membri di cui alla lettera *a)*.

Funge da segretario un funzionario della regione, designato dal presidente della giunta regionale.

Per l'elezione degli esperti nelle discipline amministrative ciascun consigliere regionale vota per due membri effettivi e per un membro supplente. Rimangono eletti i tre effettivi e i due supplenti che ottengono il maggior numero di voti.

Per la validità delle deliberazioni del comitato si richiede l'intervento di almeno quattro commissari. In caso di parità prevale il voto del presidente.

Art. 56 *(Controllo sugli atti dei comuni).* — Lo statuto regionale provvede a stabilire se il controllo sugli atti dei comuni debba essere esercitato dallo stesso comitato di cui all'art. 55 nel capoluogo di regione o se debba svolgersi in forma decentrata nei capoluoghi di provincia.

Nel secondo caso il presidente della giunta regionale procede alla costituzione di speciali sezioni del comitato. Ogni sezione è composta:

a) di tre esperti nelle discipline amministrative, iscritti nelle liste elettorali di un comune della provincia, eletti dal consiglio regionale;

b) di un membro nominato dal commissario del Governo;

c) del funzionario di grado più elevato dell'amministrazione provinciale.

Per la prima categoria saranno nominati due membri supplenti; per le altre due categorie un supplente.

La sezione elegge nel suo seno il presidente, da scegliersi tra i membri di cui alla lettera *a)*.

Per l'elezione degli esperti nelle discipline amministrative ciascun consigliere vota per due membri effettivi e per un membro supplente.

Rimangono eletti i tre effettivi e i due supplenti che ottengano il maggior numero di voti.

Lo statuto regionale può disporre che una o più sezioni esplichino la loro funzione nei capoluoghi di circondario, o in taluni tra essi, determinandone le modalità.

Art. 57 *(Incompatibilità relative al comitato e alle sezioni di controllo).* — Non possono far parte del comitato o delle sue sezioni:

a) i senatori e i deputati al Parlamento;

b) i membri del consiglio provinciale, dei consigli comunali e delle rappresentanze degli altri enti i cui atti sono soggetti ai controlli del comitato stesso;

c) coloro che si trovino in condizioni di ineleggibilità o di incompatibilità alle cariche di cui alla precedente lettera *b)*;

d) gli stipendiati, i salariati e i contabili delle province, dei comuni e degli altri enti i cui atti sono soggetti ai controlli del comitato;

e) i parenti fino al secondo grado e gli affini di primo grado con l'esattore o col ricevitore provinciale, durante l'esercizio della esattoria o della ricevitoria.

Le incompatibilità previste alle lettere *c)* e *d)* non si applicano ai membri di cui alle lettere *b)* e *c)* degli articoli 55 e 56.

Art. 58 *(Spesa per il funzionamento degli organi di controllo).* — La spesa per il funzionamento degli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 è a carico della regione.

Agli esperti nelle discipline amministrative nominati membri di tali organi è attribuita una indennità per ogni giornata di seduta, nella misura e con le modalità da determinarsi nel regolamento.

Art. 59 *(Estensione dei controlli).* — Gli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 esplicano, nei confronti delle province e dei comuni, il controllo di legittimità deferito al prefetto ed alla giunta provinciale amministrativa dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

L'annullamento delle deliberazioni illegittime deve essere pronunciato entro venti giorni dal ricevimento dei processi verbali, con ordinanza motivata in cui venga enunciato il vizio di legittimità riscontrato nella deliberazione.

Il termine suddetto rimane sospeso se, prima della sua scadenza, l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio alla provincia o al comune. In tal caso la deliberazione diviene esecutiva se l'organo di controllo non ne pronuncia l'annullamento entro venti giorni dal ricevimento delle contro deduzioni della provincia o del comune.

I poteri di controllo sostitutivo attribuiti al prefetto ed alla giunta provinciale amministrativa dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge sono deferiti, per le province, al comitato previsto dall'art. 55; per i comuni sono deferiti al comitato stesso, oppure alle sezioni di cui all'art. 56 a seconda che siasi o meno provveduto alla costituzione di tali sezioni.

Art. 60 *(Controllo di merito).* — Il controllo di merito, ai fini del riesame di cui al capoverso dell'art. 130 della Costituzione, è esercitato su tutte le deliberazioni delle province e dei comuni per cui le norme vigenti all'entrata in vigore della presente legge richiedono l'approvazione da parte della giunta provinciale amministrativa.

Gli organi di controllo previsti dagli articoli 55 e 56 della presente legge, ove riscontrino un vizio di merito nella deliberazione, possono, entro venti giorni dal ricevimento dei processi verbali, invitare con ordinanza motivata il consiglio provinciale o il consiglio comunale a riprenderla in esame. Il termine è di quaranta giorni per le deliberazioni di approvazione del bilancio. Decorso tale termine la deliberazione diventa esecutiva.

Il termine rimane sospeso ove l'organo di controllo chieda chiarimenti o elementi integrativi di giudizio alla provincia o al comune.

Ove il consiglio provinciale o il consiglio comunale confermino senza modificazioni, a maggioranza assoluta dei loro componenti, la deliberazione al cui riesame siano stati invitati dall'organo di controllo ai sensi del secondo comma di questo articolo, la deliberazione diventa esecutiva dopo la pubblicazione per la durata di quindici giorni all'albo pretorio e l'invio della deli-

berazione stessa all'organo di controllo, che dovrà essere effettuato entro otto giorni dalla data della deliberazione. Resta salva la potestà di annullamento a norma dell'art. 59 della presente legge.

Art. 61 *(Controlli sui consorzi)*. — Per i controlli sui consorzi di comuni e province si applicano le norme stabilite per la provincia, se si tratta di consorzi dei quali la provincia fa parte, o, altrimenti, quelle stabilite per il comune consorziato che conta il maggior numero di abitanti, o per il comune capoluogo di provincia, se questo fa parte del consorzio.

Ove del consorzio facciano parte province appartenenti a più regioni, il controlo è esercitato dal comitato di controllo esistente nel capoluogo della regione nella quale ha sede l'amministrazione del consorzio. Ove del consorzio facciano parte comuni appartenenti a più province, nel caso previsto dal secondo comma dell'art. 56 il controllo è esercitato dalla sezione istituita per la provincia nella cui circoscrizione ha sede l'amministrazione del consorzio.

Art. 62 *(Controlli sulle deliberazioni prese nell'esercizio di funzioni delegate)*. — Le deliberazioni adottate dalle province, dai comuni e da altri enti locali nelle materie ad essi delegate dalla regione a norma dell'art. 39 della presente legge, eccettuate quelle relative alla mera esecuzione di provvedimenti già adottati e perfezionati ai sensi di legge, sono trasmesse entro dieci giorni alla commissione di controllo di cui all'art. 41 e al presidente della giunta regionale. L'esecutività di tali deliberazioni è regolata dagli articoli 45 e 47, salvo le disposizioni seguenti.

Il presidente della giunta regionale, ove ritenga una deliberazione non conforme alla legge o alle direttive di cui all'art. 39, trasmette, entro cinque giorni, le sue osservazioni alla commissione di controllo e all'ente che ha adottato la deliberazione stessa.

La giunta regionale può sempre sostituirsi alle province, ai comuni, e agli altri enti locali nell'esercizio delle funzioni delegate in caso di persistente inerzia o violazione delle leggi o delle direttive regionali.

Art. 63 *Definitività dei provvedimenti degli organi di controllo)*. — Le pronunce degli organi di controllo previste dagli articoli 55 e 56 sono provvedimenti definitivi.

Art. 64 *(Richieste e adempimenti ai fini dello scioglimento o sospensione di consigli comunali e provinciali o della rimozione o sospensione di sindaci)*. — Ai fini di promuovere i provvedimenti di scioglimento o di sospensione dei consigli provinciali e comunali e di rimozione o sospensione dei sindaci, ai termini delle disposizioni in vigore, le competenti autorità governative possono richiedere al comitato e alle sezioni di controllo di cui agli articoli 55 e 56 tutti gli elementi che ritengano necessari ferme restando le attribuzioni di cui alla legge 8 marzo 1949, n. 277.

A tale effetto, un esemplare dei provvedimenti di annullamento o di richiesta di riesame adottati dal comitato o dalle sezioni predette sulle deliberazioni delle province e dei comuni è trasmesso, entro cinque giorni, alle prefetture dalle rispettive segreterie ».

Nota all'art. 62:

— Il testo dell'art. 3 della legge n. 453/1981 (Rinnovo della delega prevista dall'art. 72 della legge 16 maggio 1978, n. 196, già rinnovata con legge 6 dicembre 1978, n. 827, per l'estensione alla regione Valle d'Aosta delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), è il seguente:

« Art. 3. — Le norme delegate previste dai precedenti articoli sono emanate con decreto del Presidente della Repubblica, previa approvazione del Consiglio dei Ministri, su proposta di una commissione paritetica formata da tre rappresentanti del Governo, designati dal Consiglio dei Ministri, e da tre rappresentanti della regione, eletti dal consiglio regionale, e sentita la commissione parlamentare per le questioni regionali, di cui all'articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e successive integrazioni ».

Nota all'art. 63:

— Il testo dell'art. 11, comma 3, della legge n. 468/1978 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), come modificato dalla legge n. 362/1988 (Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato), è il seguente:

« 3. La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte, tasse o contributi, né può disporre nuove o maggiori spese, oltre a quanto previsto dal presente articolo. Essa contiene:

a) le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del *quantum* della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;

b) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili pregresse specificamente indicate;

c) la determinazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;

d) la determinazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria;

e) la determinazione, in apposita tabella, delle riduzioni per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa;

f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il finanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati fra le spese in conto capitale;

g) gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 11-*bis* e le corrispondenti tabelle;

h) l'importo complessivo massimo destinato, in ciacsuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;

i) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti ».

LAVORI PREPARATORI

Camera dei deputati (atto n. 2924):

Presentato dal Ministro dell'interno (GAVA) il 28 giugno 1988.

Assegnato alla I commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 29 giugno 1988, con pareri delle commissioni II, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII e XIII.

Esaminato dalla I commissione il 30 giugno 1988; 5, 6, 12, 13, 19, 20, 21, 22, 26 e 27 luglio 1988.

Relazione scritta annunciata il 9 settembre 1988 (atto n. 2924/A - relatore on. CIAFFI).

Esaminato in aula il 3 febbraio 1989; 9, 28, 29 marzo 1989; 12, 13, 24 ottobre 1989; 16, 23, 29, 30 novembre 1989; 23, 24, 25, 26, 30, 31 gennaio 1990; 1° 2, 6, 7 febbraio 1990 e approvato l'8 febbraio 1990.

Senato della Repubblica (atto n. 2092):

Assegnato alla 1ª commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 15 febbraio 1990, con pareri delle commissioni 2ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 12ª, 13ª e per le questioni regionali.

Esaminato dalla 1ª commissione il 13, 14, 20, 27, 28, 29 marzo 1990; 3, 4, 5, 6, 9, 10 aprile 1990.

Esaminato in aula l'11, 17, 18 aprile 1990 ed approvato, con modificazioni, il 19 aprile 1990.

Camera dei deputati (atto n. 2924/B):

Assegnato alla I commissione (Affari costituzionali), in sede referente, l'8 maggio 1990, con pareri delle commissioni II, V, VIII e XI.

Esaminato dalla I commissione l'8, 9, 10, 15 maggio 1990.

Esaminato in aula il 21 maggio 1990 e approvato, con modificazioni, il 22 maggio 1990.

Senato della Repubblica (atto n. 2092/B):

Assegnato alla 1ª commissione (Affari costituzionali), in sede referente, il 22 maggio 1990.

Esaminato dalla 1ª commissione il 24 maggio 1990 e 5 giugno 1990.

Esaminato in aula e approvato il 7 giugno 1990.

(La presente legge è stata pubblicata sul Supplemento Ordinario alla « Gazzetta Ufficiale » della Repubblica Italiana n. 135 del 12 giugno 1990 - Serie generale)

LA CIRCOLARE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

MINISTERO DELL'INTERNO
Gabinetto del Ministro

Circolare n. 17102/127/1 - Uff. 3° in data 7 giugno 1990
« Nuovo ordinamento delle autonomie locali ».

A seguito del voto dell'8 febbraio 1990 con il quale l'assemblea della Camera dei deputati ha approvato in prima istanza la riforma delle autonomie locali, veniva istituito presso questo Ufficio di Gabinetto un gruppo di lavoro con il compito di approfondire le problematiche nascenti dalla riforma.

Il gruppo di lavoro ha, poi, seguito l'iter del disegno di legge nei successivi passaggi tra le due Camere e, all'interno di ciascuna, nel passaggio dalla sede referente al voto assembleare, approfondendo gli aspetti innovativi di volta in volta introdotti.

Sulla base dei risultati di tale proficua attività, è stato, infine, elaborato un primo commento ai contenuti del provvedimento ormai definitivamente approvato, che può costituire un'utile traccia per gli operatori chiamati, sotto veste diversa, a dargli attuazione.

Nella stesura del documento è stata seguita pedissequamente la sistematica prescelta dal legislatore.

1. Principi generali
(artt. 5, 114, 117, 118, 128 Cost.; artt. 1 - 3 della riforma)

L'art. 1 della legge attribuisce alla nuova disciplina la natura di normativa di principi ovvero di « legge generale dello Stato », in conformità a quanto prescritto dall'art. 128 della Costituzione. Ciò comporta che la stessa dovrà essere completata dalle disposizioni di livello statutario e regolamentare, che gli enti locali dovranno successivamente emanare.

Al fine di rafforzare il valore cogente dei principi introdotti dalla legge in questione, è pure stabilito che essi non possono essere derogati se non in forza di espresse disposizioni.

La scelta costituzionale di una « legge di principi » concretizza la volontà di indirizzare il potere di regolamentazione generale e uniforme del Parlamento a quegli aspetti fondamentali che non potrebbero altrimenti essere regolamentati e, nel contempo, di riconoscere una vasta area di iniziativa agli stessi enti locali che, da destinatari passivi di una disciplina a loro estranea, divengono essi stessi protagonisti e artefici del proprio ordinamento.

Fondamentale è l'affermazione, contenuta nell'art. 2, dell'autonomia di comuni e province. Essa, rispecchiando il dettato costituzionale, conferisce a tali enti il carattere di realtà politico-amministrative, dotate di poteri propri che coesistono in un sistema di equiordinazione con altri livelli di governo incidenti sullo stesso territorio. In tale modo si realizza quel pluralismo istituzionale voluto dall'art. 5 della Costituzione che, nell'affermazione dell'unità e indivisibilità della Repubblica, articola i pubblici poteri in una pluralità di livelli istituzionali.

Il comune è riconosciuto come la struttura primaria del sistema delle autonomie, ente esponenziale dei problemi della comunità locale, della quale cura gli interessi e promuove lo sviluppo.

Il ruolo della provincia è rilanciato quale livello intermedio fra comune e regione e a essa vengono attribuite importanti funzioni per la cura degli interessi e lo sviluppo della comunità provinciale.

L'autonomia statutaria e finanziaria, riconosciuta agli enti in discorso, trova come unico limite il rispetto delle leggi e del principio del coordinamento della finanza pubblica.

Viene introdotta una classificazione fra funzioni proprie, di cui comuni e province sono titolari, e funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla regione e che comuni e province esercitano secondo le leggi statali e regionali.

Le **funzioni proprie** sono quelle indicate successivamente dall'art. 9, per il comune, e dall'art. 14, per la provincia.

Le **funzioni attribuite** possono avere duplice provenienza: dallo Stato e dalla Regione. Nel primo caso, l'attribuzione avviene in virtù dell'espressa previsione costituzionale (art. 118, 1° comma) in base alla quale le funzioni rimesse in via di principio alla regione ai sensi dell'art. 117, possono essere attribuite ai comuni e alle province quando hanno carattere esclusivamente locale. Nel secondo caso la possibilità che la regione attribuisca funzioni all'ente locale anche quando non ricorrano le condizioni a cui si è fatto cenno, è da considerare un modo di esplicazione del potere di autorganizzazione dell'esercizio delle proprie funzioni da parte delle regioni, che il legislatore della riforma ha voluto espressamente prevedere per rafforzare il rapporto di cooperazione tra enti locali e regione ed esaltare la funzione legislativa e programmatoria di questa ultima.

Per **funzioni delegate** dallo Stato devono intendersi quelle che il comune già esercita quale circoscrizione periferica dello Stato (ad es. anagrafe e materia elettorale); mentre per quelle delegate dalla regione si rinvia a quanto previsto dal 3° comma dell'art. 118 della Costituzione.

Alle regioni viene affidato dall'art. 3 il ruolo di disegnare un nuovo assetto a livello locale delle funzioni amministrative non attinenti ad esigenze unitarie, nell'ambito delle materie di cui al 1° e 2° comma dell'art. 117 e al 1° comma dell'art. 118 della Costituzione, attraverso i comuni e le province.

La finalità della norma è quella di fissare i principi fondamentali di un nuovo rapporto tra regioni ed enti locali minori, che tenga conto dell'esperienza maturata nella prima fase di attuazione dell'ordinamento regionale e dell'esigenza di scongiurare il rischio di un neo-centralismo regionale che hanno suscitato le proteste dei comuni e delle province.

La regione insomma dovrebbe essere sempre meno soggetto di amministrazione e sempre più soggetto di legislazione e di programmazione. Il sistema amministrativo delle regioni dovrebbe essere organizzato calibrando le funzioni regionali con quelle comunali e provinciali a seconda delle dimensioni dei rispettivi interessi.

Il principio dell'art. 5 della Costituzione, secondo il quale la Repubblica adegua i principi ed i metodi della propria legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, si riferisce anche al legislatore regionale, perché nell'esercizio della funzione legislativa presti appunto più attenzione al potere-dovere di valorizzare le autonomie locali.

Da ciò si evince che detta riforma non si esaurisce in un unico provvedimento, ma necessita di più interventi legislativi. Essa va vista come un processo costituito da un susseguirsi di interventi finalizzati a trasformare l'ordinamento vigente per renderlo con-

forme al principio di autonomia. Sarà la coerenza di questi interventi rispetto a quel principio a consolidare l'efficacia della riforma.

Sono previsti, in particolare, meccanismi nuovi di cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile. Insomma gli enti locali passano da una posizione passiva di destinatari di quanto disposto dall'alto, con interventi non sempre organici e non sempre raccordati con gli interessi e le potenzialità degli stessi, ad un ruolo di partecipazione attiva nel quadro di rapporti reciproci di effettiva cooperazione.

In tale quadro viene, in particolare, prevista la partecipazione di comuni e province alla programmazione statale e regionale; per quanto riguarda quest'ultima, la determinazione delle forme e dei modi della partecipazione, nonché i necessari raccordi con gli strumenti di programmazione comunale e provinciale non demandati alla legge regionale.

2. Autonomia statutaria e potestà regolamentare
(artt. 5 e 128 Cost.; artt. 4 - 5 della riforma)

Il conferimento della **potestà statutaria** costituisce l'espressione più qualificante della autonomia dei comuni e delle province.

Consentire a ciascun ente la deliberazione del proprio statuto significa consacrare il principio secondo cui non è lo Stato che regola autoritativamente ed uniformemente la vita delle amministrazioni elettive, ma sono queste stesse che, nell'ambito loro riconosciuto, si dotano di strumenti di autogoverno adattando la propria struttura gestionale alla peculiarità della realtà sociale che sono chiamate ad interpretare.

Lo statuto insomma diventa una nuova fonte di diritto per l'ordinamento degli enti locali, con la finalità di limitare al minimo le previsioni legislative sulla organizzazione dell'ente.

È in questo aspetto particolare che si colloca il perno della riforma.

Se si riuscirà a dare piena realizzazione al principio della autonomia statutaria, ciò consentirà di aprire, per ogni singolo ente locale, una « fase costituente » capace di ridare slancio e ricchezza di contenuti al confronto politico, di rimodulare in termini più moderni i rapporti dell'amministrazione con la gente, di far sperimentare nuove forme di coinvolgimento e di partecipazione del cittadino alla gestione degli interessi comunitari.

Ai sensi dell'art. 4, lo statuto stabilisce le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente, specificando i suoi contenuti tipici. La norma, quindi, attua un vasto processo di delegificazione.

Considerato che, con l'adozione dello statuto, viene meno la vigenza — transitoriamente prorogata — dei testi unici della legge comunale e provinciale, è da ritenere che nel concetto di organizzazione dell'ente rientri al di là dei profili ordinamentali espressamente indicati dalla norma, ogni aspetto che, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, debba necessariamente essere regolato per garantire la piena operatività dell'ente.

È, comunque, evidente che laddove sulla materia rimessa alla disciplina dello statuto siano consolidati principi generali ricavabili dall'ordinamento giuridico dello Stato, la potestà statutaria dovrà ad essi conformarsi, come fonti normative di livello superiore, eventualmente integrandoli o specificandone il contenuto precettivo, ma senza entrare con essi in contrasto.

Dalla disposizione in esame viene previsto, altresì, l'iter procedimentale della deliberazione concernente l'adozione dello statuto, nonché l'invio dello stesso al Ministero dell'Interno per l'inserimento nella istituenda raccolta ufficiale degli statuti.

Il **potere regolamentare** è riconosciuto nel rispetto della legge e dello statuto e può riguardare l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, nonché il funzionamento degli organi e degli uffici e l'esercizio delle funzioni.

Si tratta, quindi, di un potere regolamentare generale che investe tutto il campo di azione degli enti locali; potere regolamentare di carattere generale che, però, rimane subordinato a quanto previsto dallo statuto e dalla legge.

Per quanto riguarda la fase di diritto transitorio, l'articolo 59 stabilisce che i Consigli comunali e provinciali debbono deliberare lo statuto entro un anno dall'entrata in vigore della legge e che, sino alla data di approvazione dello stesso, l'organizzazione e il funzionamento degli enti siano disciplinati dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge.

3. Istituti di partecipazione
(articoli 6-8 della riforma)

Nel capo III della legge sono contenute tre disposizioni finalizzate ad agevolare il rapporto tra cittadini e amministratori locali. Esse riguardano una tematica generale che, nell'attuale momento storico, sta trovando sempre più sviluppo nella legislazione quale segno di una sempre maggiore democratizzazione dell'azione amministrativa. Non mancano, infatti, norme che, in vario modo e in diversi contesti, hanno già introdotto istituti di partecipazione del cittadino, variamente configurandoli.

Inoltre è all'esame del Parlamento, in avanzato stato di discussione, il disegno di legge governativo (A.C. n. 1913), frutto dei lavori della Commissione Nigro, che introduce una disciplina generale in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi e dal quale vengono introdotte novità decisive in termini di maggiore efficienza amministrativa e di trasparenza dei rapporti fra amministrazione e cittadini.

Le disposizioni che la riforma dedica alla materia sono in perfetta sintonia con tale disegno di legge e soddisfano in modo incisivo, nel rapporto dei cittadini con l'amministrazione locale, l'esigenza di assicurare a essi l'effettiva partecipazione alle scelte che li riguardano, nonché di rendere il più agevole possibile l'accesso alle istituzioni.

Gli istituti di partecipazione specificamente previsti e disciplinati dalla riforma delle autonomie sono i seguenti:

1) partecipazione popolare (articolo 6);
2) azione popolare (articolo 7, commi 1 e 2);
3) diritto di accesso agli atti amministrativi (articolo 7, commi 3, 4 e 5);
4) difensore civico (articolo 8).

Per **partecipazione** s'intende la possibilità di intervenire in un procedimento amministrativo e, più in generale, nei vari momenti dell'attività amministrativa locale. Essa è riservata sia al singolo cittadino, allorché si proceda per l'adozione di atti che incidano su situazioni giuridiche soggetive, sia a libere forme associative e a organismi collettivi. Mentre per le forme associative all'ente locale è rimesso soltanto un compito di valorizzazione (di talché esse debbono sempre nascere dallo spontaneismo sociale), per gli organismi di partecipazione è affidata all'amministrazione locale anche una funzione di promozione.

È pure previsto che la partecipazioe dei cittadini possa essere attivata dalla stessa amministrazione con forme di consultazione della popolazione, ferma restando la possibilità di presentazione di istanze, petizioni e proposte da parte dei cittadini, la possibilità di indire **referendum** consultivi.

Due limiti, però sono stabiliti per tali forme di partecipazione, e cioè che le consultazioni e i **referendum** devono riguardare materie di esclusiva competenza comunale e che il loro svolgimento non può coincidere con altre operazioni di voto (elezioni politiche, regionali o amministrative, referendum nazionali).

La disciplina delle modalità, delle forme e delle procedure per realizzare i predetti istituti di partecipazione è demandata allo statuto.

L'**azione popolare** è istituto di democrazia diretta, riservato a « ciascun elettore » per far valere innanzi alle giurisdizioni amministrative le azioni e i ricorsi che spettano al Comune.

Con tale mezzo l'attore popolare agisce non in difesa di un interesse individuale, bensì in difesa di un interesse di cui è portatore come membro della collettività (utis civis).

Il **diritto di accesso** agli atti dell'Amministrazione comunale e provinciale trova una compiuta previsione nella disciplina fissata dall'art. 7.

In effetti, in materia, già esiste una previsione normativa con riferimento ai provvedimenti adottati da comuni, province, consigli circoscrizionali, aziende speciali, unità sanitarie locali, Comunità montane (art. 25 legge 27 dicembre 1985, n. 816); essa tuttavia appare di portata più ridotta rispetto alla nuova norma, in quanto è limitata soltanto a un « diritto di visione degli atti » e, quindi, è da ritenere che sia del tutto assorbita dall'enunciato dell'art. 7.

Oltre al vero e proprio accesso ai documenti dell'amministrazione, ai « cittadini » è riconosciuta anche la possibilità di ottenere la relativa copia, di essere informati sullo stato dei procedimenti e, in generale, di accedere alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione.

Al fine di rendere effettiva la partecipazione dei cittadini all'attività dell'amministrazione, l'accesso alle strutture e ai servizi comunali e provinciali è pure consentito « agli enti, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni ».

L'attuazione della disciplina di principio suesposta, sotto il profilo sia procedimentale che organizzativo, è demandata al regolamento.

L'istituzione del **difensore civico** è prevista sia per le province che per i comuni.

Il ruolo assegnato a tale organo è quello di « garante dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione comunale e provinciale » e la sua attività può concretarsi in segnalazioni, anche di propria iniziativa, degli abusi, delle disfunzioni, delle carenze e dei ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini.

La disciplina dell'istituto (elezione, prerogative, mezzi e rapporti con il consiglio comunale o provinciale) è riservata allo statuto.

Tenuto conto che le disposizioni in materia di partecipazione e di accesso sono, come già detto, perfettamente coerenti con l'emananda disciplina generale contenuta nel disegno di legge sul procedimento amministrativo in via di approvazione, di cui peraltro sono già recepiti principi e istituti particolari, è evidente che la normativa di attuazione non potrà non tenere conto della suddetta disciplina generale e adeguare ad essa la regolamentazione riservata allo statuto o al regolamento.

In ordine poi al difensore civico comunale, dal momento che la sua configurazione non differisce nella sostanza da quella del difensore civico già istituito e operante presso parecchie regioni, sarà necessario in sede di normazione statutaria precisarne l'ambito di azione e prevedere gli opportuni raccordi con l'analoga figura regionale, in modo da evitare discrasie di interventi e risposte frammentate alle richieste del cittadino.

4. Il Comune
(artt. 114, 128 e 133 Cost., artt 9-13 della riforma)

Nell'art. 9, coerentemente con la veste di rappresentanza della comunità attribuita al comune dall'art. 2, secondo comma, il comune stesso viene configurato quale ente a competenza generale, deputato alla cura di tutti gli interessi dei propri amministrati, senza riferimento all'ambito dell'interesse comunale, ma con esplicito richiamo alla dimensione del territorio e alla popolazione.

La competenza comunale non viene inoltre circoscritta a un elenco nominativo di **funzioni** né a campi di azione determinati, stabilendo l'art. 9 che le funzioni stesse debbano riguardare « precipuamente », e quindi non esclusivamente, i settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico.

Limiti all'azione comunale scaturiscono, quindi, da un lato, dal necessario riferimento alla popolazione e al territorio comunale, dall'altro, dall'attribuzione di competenze ad altri soggetti da parte della legge statale o regionale, sancendo in tal modo la norma in esame un sistema di competenze integrate in cui più soggetti concorrono con le rispettive azioni a integrare il quadro istituzionale.

La valutazione della dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni, sia essa sovracomunale che infracomunale, è attribuita correttamente allo stesso comune, al quale competerà l'attuazione delle conseguenti necessarie forme sia di decentramento, sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

L'art. 10, primo comma, individua nominativamente i **servizi di competenza statale** che devono in via esclusiva essere svolti dai comuni: in tale elencazione viene opportunamente inserita la funzione statistica, in armonia con il D.Lg. 6 settembre 1989, n. 322, istitutivo del servizio statistico nazionale, che riconosce un preciso ruolo al comune nella articolata organizzazione del servizio stesso.

In correlazione con la riaffermata natura statale dei servizi di cui sopra, si ribadisce che le relative funzioni sono esercitate dal sindaco nella sua veste di ufficiale del Governo.

Accanto ai servizi di competenza statale che devono essere svolti in via esclusiva dai comuni, il comma terzo prevede che la legge dello Stato possa affidare ai comuni stessi ulteriori funzioni amministrative relative a servizi di competenza statale, precisando che in tal caso la medesima legge dovrà regolare i relativi rapporti finanziari, assicurando agli enti locali le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni stesse.

L'art. 11 tratta la materia relativa alle **modifiche territoriali, alla fusione ed alla istituzione di nuovi comuni** nella prospettiva, che trova riscontro nell'art. 26 relativo alle unioni di comuni, di realizzare l'eliminazione dei « comuni polvere ». Viene infatti stabilito il limite dei 10.000 abitanti, operante sia nel senso che non possono essere costituiti nuovi comuni con popolazione inferiore, sia nel senso che è vietata l'istituzione di nuovi comuni, anche se con popolazione superiore a tale limite, che però comporti come conseguenza che altri comuni scendano al di sotto dei 10.000 abitanti.

Viene tuttavia ammessa la fusione tra piccoli comuni anche se il nuovo ente non raggiunga il detto limite di popolazione.

Le variazioni territoriali in questione, conformemente al dettato costituzionale, vengono rimesse alla legge regionale, affidandosi inoltre alle regioni il compito di predisporre un programma, da aggiornare ogni 5 anni, di modifiche delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni.

Il comma terzo stabilisce che la legge regionale che procede alla fusione tra comuni, « prevede » che alle comunità di origine o ad alcune di esse siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

Tale previsione, tenuto conto dei pricipi costituzionali che distinguono la sfera di autonomia regionale da quella locale, dovrà essere attuata autonomamente dal nuovo comune mediante lo strumento dello statuto, ai sensi dell'art. 4, secondo comma, della legge.

La fusione dei piccoli comuni, in conformità al principio ispiratore sopra enunciato, viene incentivata mediante la previsione, accanto ad eventuali contributi regionali, di appositi contributi straordinari statali per la durata di dieci anni di entità commisurata ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono. Il comma quinto detta regole di calcolo dei suddetti contributi diversificate a seconda della popolazione dei comuni oggetto di fusione.

L'art. 12 riguarda l'istituzione di **municipi** nell'ambito dei nuovi comuni risultanti da fusione di più enti territoriali.

Con tale nuovo istituto si mira ad offrire alle comunità locali stimoli alla fusione, attribuendo loro la possibilità di disporre, anche dopo l'intervento aggregativo, di strumenti volti a valorizzare le loro peculiarità ed a riconoscere una pur ridotta autonomia gestionale nel quadro della struttura unitaria del nuovo ente.

Ovviamente, detti municipi non dispongono di personalità giuridica.

I compiti affidati ai municipi sono la gestione dei servizi di base nonché l'esercizio di altre funzioni delegate dal comune. L'istituzione dei municipi può essere prevista nella legge regionale che dispone la fusione dei comuni preesistenti, fermo restando, per le considerazioni già svolte a proposito del precedente art. 11, terzo comma, che l'attuazione di tale forma di decentramento dovrà essere autonomamente stabilita dal nuovo comune nello statuto.

Allo stesso statuto comunale viene rimesso di stabilire le modalità per l'elezione, da parte dei cittadini residenti nel municipio, contestualmente al consiglio comunale, di un prosindaco e di due consultori scelti in liste concorrenti tra candidati residenti nel municipio stesso e dotati dei requisiti per la eleggibilità a consigliere comunale.

A garanzia della rappresentanza degli interessi particolari del municipio nell'ambito dell'azione del comune, viene stabilita l'incompatibilità tra le cariche di prosindaco o consultore e quella di consigliere comunale.

Il comma quarto detta una norma di chiusura rimettendo la disciplina degli aspetti non direttamente regolati dalla legge in esame allo statuto e al regolamento comunale.

Agli amministratori dei municipi sono applicabili le norme previste per gli amministratori dei comuni con popolazione pari a quella dei municipi stessi. Quanto alle norme genericamente ri-

chiamate come applicabili, premesse che esse non possono riguardare il procedimento elettorale, regolato direttamnete dalla norma in esame e dalle norme di livello statutario cui essa fa rinvio, si ritiene che non possano essere che quelle sul trattamento economico stabilite dalla legge n. 816/1985.

L'art. 13 regola la materia del decentramento comunale in **circoscrizioni**, dettando norme sostitutive della disciplina di cui alla legge n. 278/1976, che viene contestualmente abrogata. Rispetto a tale legge, viene mantenuta la distinzione tra decentramento obbligatorio e facoltativo, ma vengono innalzati i limiti di popolazione, stabilendosi infatti che il decentramento obbligatorio si attua soltanto nei comuni capoluogo di provincia e in quelli con popolazione superiore a 100.000 abitanti, mentre possono deliberare il decentramento in circoscrizioni soltanto i comuni con popolazione compresa tra i 30.000 e i 100.000 abitanti.

I compiti attribuiti alle circoscrizioni istituite a seguito di decentramento sia obbligatorio che facoltativo, sono quelli di partecipazione, consultazione e gestione dei servizi di base, nonché di esercizio delle funzioni delegate dal comune; tali funzioni, insieme alle regole di organizzazione, sono disciplinate dallo statuto comunale e da un apposito regolamento.

Organi della circoscrizione sono il consiglio circoscrizionale, eletto a suffragio diretto con le norme relative alle elezioni dei consigli comunali con popolazione superiore a 5.000 abitanti e il presidente, eletto dal consiglio stesso nel suo seno. A quest'ultimo l'art. 40 dichiara applicabili gli istituti della rimozione e della provvisoria sospensione.

Inoltre, il presidente del consiglio circoscrizionale può essere sospeso dall'esercizio delle funzioni eventualmente delegategli dal sindaco ai sensi dell'art. 38, comma 6, nei servizi di competenza statale ivi indicati, ove non provveda a esercitarle regolarmente. In tal caso, il presidente del consiglio circoscrizionale è sostituito da un commissario di nomina prefettizia.

L'art. 60, secondo comma, detta una disciplina transitoria relativamente alle circoscrizioni istituite in base alla legge n. 278/1976 incompatibili con la disciplina dettata dall'art. 13 in esame in quanto attuate in comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti: le stesse, infatti, o per meglio dire i loro organi e le relative funzioni, vengono mantenute in vita sino alla prima scadenza dei relativi consigli comunali successiva alla adozione dello statuto.

5. La Provincia

(artt. 114 e 133 Cost.; artt. 14 - 16 e 63 della riforma)

Definita ente locale intermedio fra il comune e la regione (art. 2), pur se investita della sola « cura » degli interessi della comunità provinciale (e non anche della « rappresentanza » conferita al comune, il quale — come si è detto — è considerato ente esponenziale della propria comunità), la provincia risulta destinataria di rilevanti funzioni amministrative in esteso ambito territoriale.

Nell'attribuzione delle funzioni alla provincia la legge ha continuato a seguire il criterio delle competenze integrate, per cui occorrerà sceverare gli ambiti d'azione dell'amministrazione provinciale da quello concorrente di altri enti, e specialmente della regione, nelle stesse materie. Al riguardo l'unico criterio offerto dall'art. 14 è quello territoriale sub-regionale (vaste zone intercomunali o intero territorio provinciale).

In base a tale disposizione alla provincia risultano assegnate qualificanti **funzioni** attinenti ai settori dello sviluppo (tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche) e della sicurezza (difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente, interventi nel campo dello smaltimento dei rifiuti e, più in generale, della lotta alle diverse forme di inquinamento, ecc.), che assumono rilievo in un Paese come il nostro, alle prese con i numerosi problemi dell'età post-industriale.

L'art. 14 reca, altresì, ulteriori funzioni nei settori più vari (valorizzazione dei beni culturali, viabilità e trasporti, caccia e pesca, servizi sanitari, istruzione secondaria e formazione professionale, ecc.), che fanno della provincia l'ente fondamentale per lo sviluppo della comunità a livello sovracomunale.

In tale prospettiva non possono essere sottaciuti i **compiti** riservati alla provincia dell'art. 15 in **materia di programmazione**, nel cui ambito assume posizione di assoluta preminenza la redazione del piano territoriale di coordinamento, che deve avvalersi del concorso dell'attività programmatoria dei comuni nel rispetto dei programmi regionali. Tale piano, infatti, essendo destinato a determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio, finirà col condizionare strettamente lo sviluppo socio-economico e l'equilibrio ambientale di tutta l'area provinciale.

Di notevole spessore e rilevanza il ruolo della provincia in materia di programmazione: esso mira ad assicurare la presenza di quell'indispensabile punto di snodo della programmazione regionale a livello intermedio che finora è mancato.

A parte quanto già detto circa il piano territoriale di coordinamento, tale ruolo si esplica nella elaborazione di programmi pluriennali, sia di carattere generale che settoriale, in attuazione della programmazione regionale, nonché nella raccolta e nel coordinamento delle iniziative e delle proposte dei comuni ad essa finalizzate.

In tal modo si realizza effettivamente un circuito di trasmissione che, per un verso, trasferisce a livello regionale le esigenze programmatorie espresse in sede locale, per altro verso, consente la diretta partecipazione dei livelli di governo infraregionale all'attuazione della programmazione stessa.

Infine, di particolare importanza sono le attribuzioni conferite alla provincia in materia di approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni.

L'art. 16 della legge prevede la possibilità per la provincia di disciplinare nello statuto la suddivisione del proprio territorio in **circondari**. Siffatta ulteriore articolazione del territorio provinciale deve trovare giustificazione nelle esigenze della popolazione e nella funzionalità dei servizi.

La stessa disposizione indica, altresì, criteri ed indirizzi da seguire per la revisione delle circoscrizioni provinciali e la **istituzione di nuove province**, allorché i comuni esercitano l'iniziativa di cui all'art. 133 della Costituzione.

Le profonde trasformazioni verificatesi in estese aree geografiche del Paese nel secondo dopoguerra e, quindi, evidenti ragioni di ordine socio-politico, dovrebbero indurre a seguire la strada di una adeguata revisione delle circoscrizioni provinciali.

Fra i criteri stabiliti dall'art. 16 per la revisione assumono particolare rilievo quelli ispirati dall'esigenza di garantire che le nuove circoscrizioni corrispondano ad aree territoriali omogenee per sviluppo sociale, culturale ed economico.

Del pari è significativo che si sia voluto rimarcare l'esigenza che le nuove delimitazioni siano idonee a consentire una programmazione dello sviluppo che favorisca il riequilibrio complessivo del territorio.

La norma fissa, inoltre, ulteriori puntuali criteri, vincolanti per il futuro legislatore, tra i quali assume rilievo, in particolare, quello della fissazione del limite di popolazione (di norma, 200mila abitanti), dell'impossibilità che il territorio di un comune faccia parte di più province, della facoltatività dell'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici nelle province neo-istituite.

Delega al Governo per la prima revisione delle circoscrizioni provinciali — L'art. 63, collocato nel capo recante le disposizioni finali e transitorie, conferisce delega al Governo per la emanazione di decreti legislativi volti a dare una prima attuazione ai principi generali fissati dall'articolo 16, in tema di modifiche delle circoscrizioni provinciali.

La delega è finalizzata a sopperire alle esigenze di riordino che scaturiranno dalla delimitazione delle aree metropolitane, nonché a definire, in un'ottica unitaria, le molteplici istanze di istituzione di nuove province in atto pendenti.

Attraverso una duttile espressione letterale, mentre sono definiti i presupposti generali dell'iniziativa del Governo, viene introdotto un criterio di elasticità che consente di tenere conto delle procedure in itinere, anche per casi diversi da quelli nominativamente elencati.

Si è voluto affidare al Governo una valutazione discrezionale in ordine alla esigenza dei presupposti necessari per le nuove istituzioni e la verifica sullo stato delle relative procedure: una delega che il Governo eserciterà, in termini di coerenza, anche in collegamento all'attuazione delle aree metropolitane.

La norma consente di prendere in considerazione tutte le proposte pendenti, sia quelle rimesse alla Camera dei Deputati, che quelle presentate al Senato della Repubblica.

Naturalmente sarà svolto un accertamento molto severo sulla procedura perché chi non l'avesse rispettata dovrà intraprendere quella ordinaria regolata dall'articolo 16.

6. Aree metropolitane
(artt. 17 - 21 della riforma)

L'istituto della « area metropolitana » — introdotto dalla legge per nove grandi città dell'Italia peninsulare e per gli altri comuni i cui insediamenti abbiano con esse rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali — ha il pregio dell'assoluta novità, rappresentando la risposta istituzionale più avanzata ai numerosi, difficili problemi che l'ormai diffuso fenomeno delle conurbazioni pone a chi voglia farsi carico di amministrare realtà territoriali estese e sempre più ingovernabili con gli strumenti che l'ordinamento comune mette a disposizione.

Viene rimessa alla Regione Sardegna la facoltà di procedere analogamente per l'area metropolitana di Cagliari.

Chiaramente delineato appare il procedimento di formazione delle nuove entità, sia per quanto riguarda la fase della delimitazione dell'area cui provvede la regione, sentiti i comuni e le province interessati, sia per quel che concerne la costituzione per decreto legislativo delle autorità metropolitane; calibrati e ispirati a giusta prudenza sembrano gli ipotizzati meccanismi di riordino delle circoscrizioni territoriali, provinciali e comunali dell'area interesata.

Le **funzioni**, assegnate al governo metropolitano, sono quelle analiticamente elencate nell'art. 19 della legge, che si aggiungono a quelle normalmente rimesse all'ente provincia.

Dall'art. 18 sono previsti due livelli di governo (**città metropolitana e comuni**) all'interno dell'area metropolitana, laddove la città metropolitana prende il posto della provincia aggiungendo alle competenze di questa quelle di dimensione sovracomunale. Tale previsione vale ad assicurare il rispetto dell'art. 114 Cost., evitando il moltiplicarsi degli enti territoriali.

Conformemente al dettato dell'art. 133 della carta costituzionale, l'istituzione delle aree metropolitane o, per meglio dire, del governo metropolitano, viene rimessa alla legge dello Stato e, più precisamente, a decreti legislativi per i quali l'art. 21 conferisce apposita delega al Governo.

La legge assegna alle regioni una serie di adempimenti antecedenti e successivi all'emanazione dei decreti legislativi stessi, e precisamente;

A) **Adempimenti antecedenti:**

• delimitazione territoriale di ciascuna area metropolitana, sentiti i comuni e le province interessate, entro il termine di un anno: la legge non specifica se a tanto la regione debba procedere con legge o con atto amministrativo. In ogni caso, appare indubitabile che la competenza spetti al consiglio regionale;

• ripartizione delle funzioni amministrative tra le città metropolitane e gli altri comuni dell'area (art. 19, primo comma). Lo strumento indicato a tal fine è la legge regionale, la quale deve individuare le funzioni sovracomunali o da svolgersi in forma coordinata, da attribuirsi, nell'ambito delle materie nominativamente individuate dallo stesso articolo, alla città metropolitana oltre alle funzioni di competenza provinciale;

• proposta di costituzione delle autorità metropolitane (art. 21, comma 1) nelle aree delimitate ai sensi dell'art. 17: la legge non indica di quale strumento debba avvalersi la regione. Tuttavia, poiché la proposta integra la fase conclusiva del procedimento di individuazione degli elementi costitutivi dell'area metropolitana (delimitazione territoriale e individuazione delle funzioni), è da ritenere che essa si identifica nel mero atto con il quale la regione formalizza, presso il Governo, l'avvenuto esercizio delle sue attribuzioni in materia e, come tale, non abbia, se non sul piano formale, autonomia dagli atti che lo precedono.

Tenuto conto che tutti i suddetti adempimenti sono preliminari e indispensabili per la emanazione dei decreti legislativi delegati, si ritiene che essi potrebbero essere adottati separatamente o formalizzati contestualmente nella legge regionale di cui parla l'art. 19. Poiché, peraltro, il provvedimento effettivamente costitutivo del nuovo ente è il decreto legislativo, si ritiene che la esecutività della ripartizione delle funzioni di cui all'art. 19 divenga operante con il recepimento di quanto disposto dalla legge regionale nel suindicato atto normativo statale.

B) **Adempimenti successivi:**

• riordino, sentiti i comuni interessati, entro 18 mesi dalla delimitazione dell'area, delle circoscrizioni dei comuni ricadenti nell'area metropolitana stessa: a ciò la regione provvederà con proprie leggi, ai sensi dell'art. 133 Cost., procedendo alle necessarie fusioni o agli scorpori di quartieri e loro erezione in comuni autonomi.

In linea con la giurisprudenza della Corte Costituzionale, l'art. 21 sancisce **poteri sostitutivi del Governo** nei confronti della regione inadempiente. Tali poteri riguardano sia l'istituzione delle autorità metropolitane in mancanza o ritardo della proposta regionale, sia il riordino delle circoscrizioni comunali di cui all'art. 20, adottandosi in qust'ultimo caso la procedura garantistica di cui al quarto comma dell'art. 21.

Spetta invece allo Stato, ai sensi dell'art. 133, primo comma, Cost., provvedere al riordino delle circoscrizioni provinciali quando, a seguito della delimitazione delle aree metropolitane, la singola area non coincida con il territorio di una provincia. In tal caso, ai sensi degli artt. 16 e 63, 1° comma, si procede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali interessate o all'istituzione di nuove province, con appositi decreti legislativi.

7. I servizi
(articolo 43 Costituzione; articoli 22 e 23 della riforma)

La disciplina dei servizi pubblici locali, mutuata da un precedente disegno di legge presentato in materia dal Ministero dell'Interno, ha inteso formalmente riconoscere agli enti locali quel ruolo centrale che essi vanno svolgendo da tempo in tale campo sulla spinta di una domanda sociale sempre più crescente e sempre più avanzata.

Con il secondo comma dell'articolo 22, il legislatore ha demandato a una successiva legge l'individuazione dei servizi da riservare in via esclusiva ai comuni e alle province, ai sensi dell'articolo 43 della Costituzione.

Il terzo e ultimo comma dell'articolo 22 stabilise che i comuni e le province possono gestire i servizi pubblici nelle seguenti forme: in economia, in concessione a terzi, a mezzo di azienda speciale, a mezzo di istituzione, a mezzo di società per azioni.

Le prime due **forme di gestione** non presentano particolari peculiarità rispetto al quadro legislativo previgente.

Merita, invece, attenzione la prevsita gestione « a mezzo di **società per azioni** a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati ».

Con tale previsione il legislatore ha inteso colmare un vuoto normativo da tempo avvertito e segnalato dagli amministratori comunali che vedevano notevolmente ristretto il campo di intervento delle società per azioni dai pareri e dalle decisioni assunte in materia dal giudice amministrativo in sede di interpretazione della precedente normativa.

La norma in parola, correlata alla disposizione contenuta nel primo comma e integrata dalle indicazioni di cui al secondo comma, potrà consentire a comuni e province di assicurare i servizi di rispettiva competenza ricorrendo a un istituto di diritto privato con i conseguenti immaginabili vantagi.

L'articolo 23 definisce gli istituti dell'« azienda speciale » e dell'« istituzione », già anticipati dall'elencazione dell'articolo 22.

L'**azienda speciale**, finalizzata alla gestione anche di più servizi di rilevanza economica e imprenditoriale, viene concepita quale ente strumentale dell'ente locale, dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale e statutaria, quest'ultima attribuita alla competenza dei consigli comunali e provinciali.

L'**istituzione**, alla quale può essere affidato l'esercizio dei servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, è organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio dei servizi sociali, dotato di autonomia gestionale.

Le differenze tra i due istituti sono chiare: l'azienda assume il rango di persona giuridica chiamata ad assicurare servizi di rilevanza economica in maniera imprenditoriale sulla base di uno statuto che ne assicura l'autonomia; l'istituzione persegue fini sociali, non è persona giuridica, non ha autonomia statutaria, ma soltanto gestionale.

I due istituti sono invece accomunati nell'organizzazione: un consiglio di amministrazione, un presidente e un direttore al quale compete la responsabilità gestionale. Sono altresì impegnati a informare la propria attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità e hanno l'obbligo del pareggio del bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti.

Le norme in questione sono da considerarsi di natura programmatica, e i comuni e le province dovranno ad esse conformarsi in sede di adozione degli statuti ai sensi dell'articolo 4. Sin quando non saranno approvati gli statuti, restano in vigore le norme vigenti, secondo quanto disposto dall'articolo 59, secondo comma.

8. Forme associative e di cooperazione
(articoli 24-27 della riforma)

L'esigenza della gestione coordinata delle funzioni e dei servizi che, per le loro caratteristiche, non possono essere gestiti con efficienza su base comunale e l'esistenza di comuni di dimensioni ridotte che, a causa della carenza di mezzi e di strutture, incontrano difficoltà anche a provvedere ai servizi essenziali, costituiscono le principali ragioni che hanno indotto il legislatore a prefigurare particolari e diversificate « forme associative e di cooperazione » volte all'espletamento ottimale di servizi e funzioni o preordinate alla fusione dei piccoli comuni.

L'art. 24 della legge disciplina le **convenzioni** che possono essere:

a) facoltative: con apposito atto, comuni e province stabiliranno i servizi e le funzioni da svolgere in regime convenzionale e disciplineranno le modalità della loro gestione;

b) obbligatorie: con legge statale e regionale, previa approvazione di un disciplinare-tipo, potrà essere regolata, in forma convenzionale obbligatoria, la gestione di un servizio per un periodo determinato o la realizzazione di un'opera pubblica, riguardanti più comuni e province.

La convenzione facoltativa presuppone l'individuazione dei servizi o delle funzioni che possono essere meglio gestiti in tale forma da parte di comuni e province e che non richiedono figure più complesse di cooperazione, con la conseguente creazione di strutture particolari.

La scelta è discrezionale e demandata all'autonoma determinazione degli enti, che ne valuteranno, di volta in volta, la fattibilità.

Negli atti deliberativi, le amministrazioni locali dovranno dare atto delle ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale del ricorso al convenzionamento e, nello schema di convenzione, dovranno delineare con chiarezza le modalità della gestione; in particolare dovranno essere specificati i fini, la durata, le forme di consultazione tra gli enti, i rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie.

La convenzione obbligatoria tra comuni e province per la gestione temporanea di un servizio e per la realizzazione di un'opera pubblica è riservata alla competenza dello Stato o della regione, « ratione materiae » (3° comma dell'art. 24).

Qualche incertezza sussiste circa l'ambito e i presupposti di esercizio di tale competenza.

È da ritenere, comunque, che la norma del 3° comma dell'art. 24, per quanto attiene allo Stato, sia da mettere in relazione con quella del 3° comma del precedente art. 10.

Il meccanismo del convenzionamento obbligatorio, quindi, riguarda il caso in cui lo Stato decide di affidare la gestione di un servizio o l'esecuzione di un'opera di propria competenza agli enti locali (si può fare l'esempio dell'affidamento dell'assistenza ai profughi, per l'ipotesi di servizio, e della concessione della costruzione di una strada statale, per l'ipotesi di opera).

In vista dell'attivazione di queste forme di collaborazione con gli enti locali, le Amministrazioni dello Stato, ove lo ritengano, possono predisporre un disciplinare-tipo delle forme convenzionali obbligatorie attraverso le quali la gestione dei servizi o l'esecuzione di opere debba essere assunta congiuntamente da comuni o province.

In tal modo, come effetto dello specifico provvedimento statale di affidamento del servizio o dell'opera, insorgerà l'obbligo per comuni e province di stipulare la convenzione. Obbligo che, se non ottemperato, potrà dar luogo alle procedure sostitutive previste in generale dalla legge in caso di mancato adempimento di atti obbligatori per legge (art. 48).

Da sottolineare che la convenzione obbligatoria può avere esclusivamente un'efficacia limitata nel tempo, potendo riguardare soltanto « la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio » o « la realizzazione di una specifica opera ».

Nel disciplinare le forme associative, il legislatore non ha ritenuto di creare figure nuove (ad es.: associazioni intercomunali) ma ha preferito avvalersi di un istituto già collaudato, il « **consorzio** », del quale ha voluto tuttavia rafforzare la duttilità e l'efficienza modellando la sua organizzazione alla stregua delle aziende speciali.

Al consorzio, infatti, si applicano, in quanto compatibili, le norme previste per le aziende speciali.

Il consorzio ha personalità giuridica e uno statuto adottato dai consigli degli enti locali che a esso partecipano.

I suoi organi sono: l'assemblea, il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale.

La costituzione del consorzio può essere:

a) facoltativa, allorquando comuni e province decidono di gestire in forma associata uno o più servizi. A tal fine, i rispettivi consigli approvano, a maggioranza assoluta, una convenzione unitamente allo statuto (art. 25, 2° comma).

La convenzione dovrà, tra l'altro, prevedere la trasmissione agli enti aderenti degli atti fondamentali del consorzio (art. 25, 3° comma) e la quota di partecipazione che darà la possibilità di assumere da parte di ciascun associato una corrispondente responsabilità in seno all'assemblea consorziale (art. 25, 4° comma).

Gli stessi comuni e province possono dar vita soltanto a un consorzio, anche per gestire una pluralità di servizi (art. 25, 1° e 6° comma);

b) obbligatoria (art. 25, u.c.). La norma riserva alla legge statale, in presenza di un rilevante interesse pubblico, la costituzione di consorzi obbligatori per l'esercizio di determinate funzioni e servizi. Tale legge demanderà, poi, alla legge regionale, la relativa attuazione.

È da considerare che, a differenza del regime attuale per il quale il momento costitutivo del consorzio è riferito alla data del provvedimento ministeriale, prefettizio o regionale di costituzione, la nuova disciplina non prevede alcun intervento di organi esterni alle amministrazioni promotrici della forma associativa, di talché il consorzio diviene giuridicamente esistente nel momento in cui, dopo che abbiano acquisito esecutività tutte le deliberazioni di approvazione della convenzione e dello statuto del consorzio, la convenzione medesima venga sottoscritta da tutti i rappresentanti di comuni e province partecipanti.

In via transitoria, la legge di riforma (art. 60) prevede che i comuni e le province, facenti parte di consorzi alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, hanno un arco di tempo di due anni per sopprimerli o trasformarli nelle nuove forme.

Durante tale periodo gli enti interessati potranno effettuare un'attenta disamina dei servizi in atto svolti dai consorzi, al fine di decidere con la dovuta cautela la soppressione di detti enti (provvedendo alternativamente alla gestione dei relativi servizi in forma diretta o a mezzo di convenzione) ovvero la loro trasformazione.

La scelta dipenderà dalla complessità dei servizi gestiti dal consorzio e dai costi che potrebbero derivare dall'una o dall'altra opzione.

L'« **unione di comuni** » contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti (a eccezione di uno che può avere un numero di abitanti compreso fra 5 e 10mila abitanti) è figura nuova, preludente alla fusione. Essa ha un'incidenza applicativa più ampia di quella del consorzio, stante che, mentre questo è finalizzato alla gestione di « uno o più servizi », l'unione è preposta alla gestione di una « pluralità di funzioni e di servizi » (art. 26, 1° comma).

L'unione di comuni ha anche una funzione sperimentale, cioè, vuole offrire ai comuni, che gà pensano a una ipotesi di fusione, la possibilità di un periodo di prova che però non può andare oltre i 10 anni.

Se entro tale termine non si provvede, l'unione resta sciolta di diritto (art. 26, 6° comma).

Il 5° comma dell'art. 26 stabilisce che il regolamento dell'unione indica gli organi e i servizi « da unificare ». Potrebbero sorgere incertezze sul significato da riservare a tale espressione, ma un'attenta analisi della formula nell'ottica generale dell'intero articolo consente di superare ogni dubbio.

Se, infatti, si considera che l'unione è finalizzata all'esercizio unitario di una pluralità di funzioni o di servizi e dispone di propri organi deliberativi, di estrazione elettiva, evidentemente preposti all'esercizio di essi, si intende agevolmente come il regolamento deve integrare un progetto di unificazione di servizi e conseguentemente di unificazione dei relativi organi.

Tale progetto può essere di istantanea applicazione o trovare attuazione per fasi successive (ciò giustifica l'espressione « da unificare »).

Col termine « organi », evidentemente si è voluto fare riferimento alle strutture burocratico-amministrative la cui unificazione è connessa a quella dell'esercizio dei servizi, piuttosto che agli organi costitutivi dei comuni facenti parte dell'unione. E infatti, in nessun caso, il regolamento dell'unione potrebbe prevedere l'unificazione dei consigli o delle giunte degli enti ad essa partecipanti; questi organi — dopo l'unione — continueranno a deliberare, tranne che per le funzioni e i servizi rimessi all'esercizio dell'unione. Per i quali la competenza a deliberare resterà affidata al consiglio e alla giunta dell'unione.

Al fine di incentivare l'accorpamento dei comuni piccoli e confinanti, un ruolo importante viene assegnato all'ente regione che allo scopo di promuovere « unioni di comuni », può erogare contributi aggiuntivi a quelli normalmente previsti per i singoli comuni. Ovviamente tale erogazione dovrà formare oggetto di regolamentazione attraverso apposita legge regionale.

Di particolare rilievo la previsione secondo cui, nel caso in cui questi contributi aggiuntivi vengono erogati per dieci anni, la fusione può essere deliberata con legge regionale anche se non vi sia l'istanza dei comuni interessati. Si tratta dell'unica ipotesi in cui il procedimento di accorpamento diviene, almeno in parte, coercitivo.

Gli « **accordi di programma** » integrano l'ultimo strumento di cooperazione offerto dalla riforma agli enti locali.

Si vuole, attraverso la creazione di una sede di coordinamento, eliminare i tempi morti che caratterizzano l'esecuzione di interventi, di opere o di programmi coinvolgenti più livelli di governi (statale, regionale, provinciale e comunale).

La norma prevede l'indizione di una conferenza tra i rappresentanti delle amministrazioni interessate per la preparazione dell'accordo di programma, che conterrà precisi vincoli per tutte le amministrazioni partecipanti e anche interventi surrogatori a carico degli inadempienti.

La competenza ad assumere l'iniziativa per la conferenza, opportunamente, non è fissata in maniera rigida, ma rimessa ai vari organi rappresentanti le diverse amministrazioni che di volta in volta possono essere interessate, in relazione al carattere « primario o prevalente » della competenza sull'opera, sugli interventi o sui programmi da realizzare.

L'accordo per il quale è richiesto il consenso unanime dei partecipanti, potrà stabilire le modalità di coordinamento delle iniziative, fissare i tempi di realizzazione, regolare i finanziamenti e ogni altro aspetto.

Si offre, così, agli enti locali, uno strumento duttile, con il quale gli interventi pubblici di maggior rilievo potranno trovare una disciplina specifica, perfettamente adeguata alla peculiarità delle singole situazioni.

La vigilanza sull'esecuzione dell'accordo, anche ai fini degli interventi sostitutivi, è affidata a un collegio di composizione variabile, del quale sono chiamati a far parte anche « il commissario del Governo nella regione o il prefetto della provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali ». È da ritenere che la presenza del commissario del Governo si correla alla vigilanza sugli accordi di programma promossi e approvati — per ragioni di competenza prevalente — dal presidente della regione, e quella del prefetto alla vigilanza sugli accordi promossi e approvati dal sindaco o dal presidente della provincia.

La presenza del commissario del Governo o del prefetto in seno al collegio di vigilanza dovrà comunque essere assicurata quale che sarà l'Amministrazione dello Stato che avrà partecipato all'accordo di programma.

Resta in vigore, per espressa disposizione, la disciplina degli accordi di programma che, in base alla legge 1° marzo 1986, n. 64, possono essere stipulati per la realizzazione dei programmi triennali di attuazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.

9. Le Comunità montane
(artt. 44, 2° comma, Cost.; artt. 28 e 29 della riforma)

L'art. 28 della legge contiene l'esplicita affermazione che le Comunità montane sono « enti locali » consacrando così definitivamente la natura di tali istituzioni, che finora erano genericamente qualificate « enti di diritto pubblico ».

Le Comunità montane si collocano in una posizione intermedia tra gli enti territoriali minori (province, comuni) e gli enti strumentali della regione; non godono della particolare tutela costituzionale garantita ai primi, ma neanche sono gravati dai rapporti di dipendenza propri dei secondi.

Si tratta, piuttosto, di entità dotate di un'ampia sfera di autodeterminazione e di autonomia rispetto agli organi regionali, essendo diretta espressione dei comuni ricadenti nel rispettivo territorio.

La costituzione delle Comunità montane, che non possono avere di norma una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è riservata alla legge regionale che chiamerà a farne parte Comuni montani e parzialmente montani della stessa provincia con esclusione di comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti e di comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15% della popolazione complessiva (art. 28, 2° comma).

Le **funzioni** sono indicate dai commi 1° e 2° dell'art. 29 e sono, oltre quelle attribuite dalle leggi statali e regionali, gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Cee, nonché l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi delegati dalla regione. Le Comunità montane approvano, inoltre, piani pluriennali di opere e di interventi (art. 29, 3° comma), e concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento (art. 29, 4° comma).

Svolgono cioè un ruolo di programmazione, di coordinamento e di aggregazione delle strutture locali — anche in vista di una loro auspicabile fusione — assumendo l'esercizio delle funzioni ad esse delegate dagli enti locali che le costituiscono.

A norma dell'8° comma dell'art. 29 « la Comunità montana può essere trasformata in unione di comuni ». Con tale espressione si è inteso consentire alla Comunità montana di svolgere anche le funzioni dell'« unione di comuni », prevista dall'art. 26, in vista della fusione, senza che per ciò essa perda l'esercizio delle funzioni proprie della Comunità montana.

Le regioni devono entro un anno disporre il riordino delle Comunità e la regolamentazione dei rapporti esistenti, nonché le modalità e i tempi di attuazione di detto riordino (art. 61, 2° comma). Durante il periodo transitorio le Comunità montane continuano a esercitare le loro funzioni secondo le previgenti disposizioni di legge statale e regionale e in conformità ai loro statuti.

L'art. 49 dispone l'applicabilità anche alle Comunità montane delle norme sul **controllo** dettate per i comuni e per le province che, per quanto attiene al controllo sugli organi, riservano allo Stato il relativo esercizio. In alcune leggi regionali il controllo sugli organi è invece attribuito al consiglio regionale. Considerata tale situazione e fino all'emanazione della nuova legislazione regionale ex art. 61, tale controllo è da ritenersi transitoriamente conservato dalla regione, anche in relazione alla dizione dell'art. 49 che fa salve le diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti.

10. Gli organi del Comune e della Provincia
(art. 128 Cost.; artt. 30-38 della riforma)

Con l'abrogazione del regolamento d'esecuzione n. 297 del 1911, del T.U.L.C.P. n. 148 del 1915, e del T.U.L.C.P. n. 383 del 1934, sono venute meno, fra le altre, le norme fondamentali riguardanti il funzionamento e le attribuzioni dei consigli comunali e provinciali, delle giunte (ordinanze, deliberazioni, attribuzioni proprie e delegate, eccetera), e del sindaco.

I vuoti lasciati dalla scomparsa di tali disposizioni sono stati in parte colmati dalla nuova normativa, che dovrà essere successivamente integrata, anche sotto questo profilo, dagli statuti, cui la legge stessa demanda la determinazione delle norme fondamentali per l'organizzazione di ciascun ente e per le attribuzioni dei rispettivi organi.

La nuova legge ha innovato, rispetto alla precedente regolamentazione, soprattutto in alcuni punti fodamentali:

a) ha trasferito alla giunta la **competenza a carattere generale**, disponendo l'art. 35 che « la giunta compie tutti gli atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste dalla legge e dallo

statuto, del sindaco o del presidente della provincia, degli organi di decentramento, del segretario o dei funzionari dirigenti »; detta disposizione ha attribuito al consiglio una competenza esclusiva e uniforme su tutto il territorio nazionale in quelli che definisce, nominativamente elencandoli, gli « atti fondamentali » (art. 32).

Si è voluto, così, rafforzare il ruolo del consiglio di indirizzo, di programmazione, di produzione normativa e di controllo nei riguardi dell'esecutivo, rimettendo la responsabilità gestionale interamente alla giunta.

Ne consegue che ai consigli comunali e provinciali non potranno essere affidate dallo statuto competenze aggiuntive rispetto a quelle indicate nell'articolo 32. Ciò si ricava chiaramente dal contenuto dell'articolo 35 che, nell'affidare alla giunta una competenza generale residuale, fa salve le competenze del consiglio riservate « dalla legge » e quelle del sindaco e degli altri organi riservate « dalla legge o dallo statuto ». La differente dizione nel contesto dello stesso articolo non può essere priva di significato. Non aver fatto riferimento allo statuto nel primo caso significa esclusione di una competenza statutaria in materia.

È ancora da tener conto che l'articolo 45, nello stabilire gli atti soggetti a controllo, individua, accanto a quelli riservati per legge ai consigli, le deliberazioni che « i consigli intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato ».

La disposizione deve intendersi nel senso che si è voluto conferire al consiglio — per la accentuata veste di controllore nei riguardi dell'operato dell'esecutivo affidatagli dalla riforma — il potere di chiedere la sottoposizione a controllo delle deliberazioni, non proprie, ma della giunta.

b) l'art. 34 ha previsto nuove procedure **per l'elezione del sindaco, del presidente della provincia e della giunta**; tale atto avviene infatti con votazione palese, diretta contemporaneamente all'approvazione di un documento programmatico e alla elezione del sindaco o del presidente della provincia e dei componenti della giunta;

c) sempre per quanto concerne l'elezione della giunta, è da rilevare che l'art. 33, 3° comma, dispone che lo statuto può prevedere l'elezione ad assessore di cittadini non facenti parte del consiglio, in possesso dei requisiti di compatibilità ed eleggibilità alla carica di consigliere;

d) l'art. 34 prevede inoltre che il sindaco, il presidente della provincia e le giunte debbono essere eletti comunque entro 60 giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla data di cui si è verificata la vacanza o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse.

La data di **presentazione** delle dimissioni è da riferire al momento in cui le stesse sono formalizzate in un documento che assuma data certa: acquisizione delle dimissioni al protocollo dell'ente, presentazione nel corso di una seduta del consiglio o della giunta e conseguente verbalizzazione. Resta ovviamente salva la possibilità della revoca delle dimissioni prima della scadenza del termine di 60 giorni e fino alla presa d'atto, con effetti paralizzanti sul procedimento di scioglimento del consiglio.

Il fatto che il legislatore ha ricollegato la decorrenza del termine per la ricostituzione degli organi alla presentazione delle dimissioni e non alla presa d'atto di esse, evidenzia la volontà di precludere la possibilità che, con il procrastinare questo adempimento formale, venga elusa la tassatività del termine stesso;

e) il voto contrario del consiglio a una proposta della giunta non comporta le dimissioni della stessa; gli organi sopra citati cessano infatti dalla carica (art. 37) in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva — contenente anche i nomi delle persone che si propongono in sostituzione — espressa per appello nominale con voto della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati;

f) ribaltando la disciplina previgente che, di fatto, precludeva la possibilità di revoca degli assessori, il 6° comma dell'articolo 37 ammette la revoca del singolo componente la giunta e stabilisce la procedura della sua sostituzione.

Sia per la revoca che per la sostituzione, viene affidato al sindaco un potere di proposta nei riguardi del consiglio, potere di proposta destinato a rafforzare sensibilmente la sua autorevolezza e preminenza, con intuibili benefici per la coerenza dell'azione complessiva degli esecutivi;

g) la giunta municipale non conserva i poteri di adozione di urgenza di deliberazioni di competenza del consiglio, salvo quelle « attinenti alle variazioni di bilancio da sottoporre a ratifica del consiglio nei sessanta giorni successivi, a pena di decadenza » (art. 32).

Permane il potere del prefetto di convocazione del consiglio comunale e provinciale, quando il sindaco o il presidente della provincia non provvedano tempestivamente. L'esercizio di tale potere è, però, sempre subordinato alla previa diffida (art. 36, comma 4).

Tale potere potrà essere esercitato — a prescindere dai contenuti dell'ordine del giorno — quando l'omissione riguardi un'ipotesi di convocazione obbligatoria direttamente prevista dalla legge, ovvero il mancato accoglimento della richiesta di un quinto di consiglieri, ovvero le eventuali ulteriori ipotesi di convocazione obbligatoria regolate dallo statuto.

Inoltre il prefetto riceve il giuramento del sindaco e del presidente della provincia, nomina un commissario ove il sindaco non adempia alle sue attribuzioni di ufficiale di governo, provvede con propria ordinanza quando il sindaco non adotti, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, provvedimenti contingibili e urgenti in materia di sanità e igiene, edilizia e polizia locale, al fine di prevenire e eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini.

In ordine a quest'ultimo potere — limitatamente alle materie della sanità e dell'igiene — è da considerare che le previsioni dell'art. 38 vanno raccordate con quanto disposto dall'art. 32, 3° comma, della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che conferisce al presidente della giunta regionale e al sindaco il potere di ordinanza « con efficacia estesa rispettivamente alla regione o a parte del suo territorio comprendente più comuni e al territorio comunale ».

La stessa norma, nell'ultimo comma, fa salvi i poteri degli organi dello Stato competenti in materia di ordine pubblico.

Dal quadro normativo sopra illustrato deriva che il prefetto esercita un potere di intervento con lo strumento dell'ordinanza nella materia di igiene e sanità, nell'ipotesi in cui il sindaco risulti inadempiente, ferme restando, ovviamente, le attribuzioni del prefetto — nella particolare veste di autorità di pubblica sicurezza — derivategli dalla richiamata disposizione della riforma sanitaria.

È, comunque, da tener conto che l'art. 64, alla lettera c) del 1° comma, nel disporre l'abrogazione del T.U.L.C.P. del 1934, fa espressamente salva la previsione dell'art. 20 che riconosce al prefetto il potere di ordinanza contingibile e urgente « in materia di edilità, polizia locale e igiene, per motivi di sanità e sicurezza pubblica, interessanti l'intera provincia o più comuni della medesima ».

È da sottolineare quanto disposto dal 5° comma dell'art. 38, circa il potere ispettivo del prefetto. Nel confermare l'attribuzione di tale potere per i servizi comunali di competenza statale che viene finalizzato all'accertamento del loro regolare funzionamento, la norma conferisce al prefetto anche il potere di acquisire dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

Infine, l'art. 38, comma 6, prevede che il sindaco possa delegare le funzioni comunali di competenza statale (art. 10 e art. 38, comma 1°) al presidente del consiglio circoscrizionale, al consigliere comunale, a seconda delle varie ipotesi. In questi casi il prefetto, qualora chi vi è tenuto non adempia, può nominare un commissario per l'adempimento delle funzioni stesse.

È da ritenere comunque che il potere sindacale di adottare ordinanze contingibili e urgenti non sia delegabile, stante il mancato richiamo al secondo comma.

Significativa appare la previsione dell'affidamento, al sindaco o ai suoi possibili delegati, di funzioni in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Dette funzioni sono articolate in tre formule.

La prima (lettera b), corrispondente a quella dell'articolo 152, n. 3, del T.U.L.C.P. del 1915, si limita a recepire le disposizioni che settorialmente affidano al sindaco specifici compiti in materia di ordine e sicurezza pubblica.

La seconda (lettera c) è da ritenere recettiva delle disposizioni del 2° comma dell'articolo 15 della legge 1° aprile 1981, n. 121, che conferisce al sindaco la qualità di autorità locale di pubblica sicurezza « ove non siano istituiti commissariati di polizia »; è questo il senso del richiamo alle « funzioni affidategli dalla legge ».

La terza (lettera d) riproduce il tenore dell'articolo 152, n. 4,

del T.U.L.C.P. del 1915, estendendo il potere di vigilanza anche al campo della sicurezza pubblica.

Siffatta previsione, disponendo esplicitamente l'obbligo del sindaco di informare il prefetto su tutto quanto attenga all'ordine e alla sicurezza pubblica, vuole ribadire, con la collocazione subordinata del primo nell'esercizio delle particolari funzioni, lo stretto collegamento e la intensa collaborazione che deve integrare l'operatività dei due organi, secondo quanto già prescritto dall'ultimo comma dell'articolo 15 della riforma della polizia.

Diritto transitorio in materia di elezione del sindaco e della giunta — Poiché la legge di riforma entra in vigore successivamente alla ricostituzione dei consigli comunali e provinciali scaturita dal voto amministrativo dello scorso 6 maggio, per le amministrazioni interessate si pongono problemi di diritto transitorio in ordine alle modalità di elezione del sindaco e della giunta.

A tal riguardo assume fondamentale rilievo la disposizione del 3° comma dell'articolo 59, secondo cui fino all'entrata in vigore dello statuto « alla elezione del sindaco, del presidente della provincia e della giunta si procede secondo le modalità previste dall'articolo 34 » (immediata applicabilità, sin dall'entrata in vigore della legge, del nuovo sistema elettivo).

Si possono ipotizzare i seguenti casi:

1) caso in cui, nell'intervallo di tempo tra la proclamazione degli eletti e la entrata in vigore della legge di riforma, il nuovo consiglio abbia eletto il sindaco e l'intera giunta con le modalità di cui all'articolo 5 del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570. In questo caso non si pongono problemi particolari: in base alla « teoria del fatto compiuto » la elezione deve intendersi stabilmente consolidata anche sotto la vigenza della nuova disciplina.

2) caso in cui, nell'intervallo di tempo tra la proclamazione degli eletti e la entrata in vigore della riforma, il nuovo consiglio abbia eletto soltanto il sindaco. È da ritenere che, stante il carattere inderogabilmente unitario riconosciuto dalla nuova disciplina al procedimento per l'elezione del sindaco e della giunta, l'elezione del sindaco resti valida ed efficace purché, nel termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della riforma, venga rieletto a seguito di nuova votazione consiliare, che provveda anche ad approvare il documento programmatico e a eleggere la nuova giunta con le modalità di cui all'articolo 34.

Contrariamente si procede allo scioglimento del consiglio.

3) caso in cui, nell'intervallo di tempo tra la proclamazione degli eletti e la entrata in vigore della riforma, il nuovo consiglio non abbia provveduto all'elezione né del sindaco, né della giunta.

In questo caso il consiglio avrà a disposizione 60 giorni dalla entrata in vigore della legge come prescrive espressamente, in via transitoria, il 3° comma dell'articolo 59. Di particolare rilievo la disposizione transitoria che apporta immediata variazione al numero degli assessori, fissandolo nella misura massima consentita alla scelta statutaria.

11. Il controllo sugli organi
(artt. 39, 40, 49 e 64 della riforma)

La materia del controllo sugli organi è disciplinata dalle disposizioni del Capo XI.

Tuttavia, attengono alla medesima materia anche talune norme collocate in altri Capi: in particolare l'art. 49, che estende agli altri enti locali le disposizioni in materia di controllo e di vigilanza dettate per i comuni e le province, e l'art. 64, in tema di abrogazione di norme, che fa sopravvivere l'art. 19 del T.U. legge provinciale e comunale del 1934.

Vengono configurate come ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali le seguenti fattispecie:

A) **Le ipotesi di scioglimento del consiglio**

1. « **Compimento di atti contrari alla Costituzione** » — È ipotesi nuova che non trova riscontro nella normativa previgente. È, tuttavia, opportuno considerare che detta ipotesi, la quale ricalca formalmente la fattispecie prevista dall'art. 106 della Costituzione per gli enti regione, rientra a fortiori in quella del compimento di « gravi e persistenti violazioni di legge », della quale costituisce una estrinsecazione particolarmente aggravata.

L'ipotesi è riconducibile al caso in cui un ente locale manifesti apertamente la volontà di disattendere talune norme o principi fondamentali che regolano l'ordinamento repubblicano, previsti da norme costituzionali. In questo caso — analogamente all'ipotesi di scioglimento per motivi di ordine pubblico — il provvedimento di scioglimento non resta subordinato alla previa diffida.

2. « **Compimento di gravi e persistenti violazioni di legge** » — Rispetto alla normativa previgente si registrano i seguenti aspetti innovativi:

a) la mancanza della necessità di un espresso richiamo (diffida) alla osservanza degli obblighi come condizione legittimante il successivo intervento sanzionatorio a carico dell'ente locle.

Tuttavia è da ritenere che tale omissione non comporti il venir meno di che trattasi.

Ciò per le seguenti ragioni: innanzitutto, perché l'obbligo della diffida è finalizzato alla salvaguardia della autonomia dell'ente ed è, come principio generale del diritto, ricavabile dalle norme costituzionali che disciplinano l'autonomia dell'ente locale (artt. 5 e 128). Inoltre, poiché il momento della diffida è funzionale all'accertamento della persistenza della violazione, che fa scattare la previsione sanzionatoria. Infine, perché tale adempimento è obbligatoriamente previsto nella procedura di scioglimento per mancata approvazione del bilancio, che costituisce la applicazione più significativa e ricorrente dello scioglimento per compimento di gravi e persistenti violazioni di legge.

Per queste ragioni l'obbligo della previa diffida non può ritenersi venuto meno per effetto della semplice omissione testuale.

b) La qualificazione delle violazioni di legge come « gravi ». (La aggiunta del termine « persistenti », in effetti, non è innovativa rispetto alla formula previgente che, sia pure in forma indiretta, richiedeva la persistenza del comportamento violatorio).

Con la aggiunta dell'aggettivo « grave » la fattispecie viene resa omogenea a quella dello scioglimento del consiglio regionale.

Ciò comporta che — in verità, conformemente alla consolidata prassi che da tempo si era instaurata sulla base del diritto previgente — non una qualsiasi violazione di legge può legittimare un intervento straordinario ed eccezionalmente lesivo dell'autonomia quale è lo scioglimento dell'organo elettivo, ma soltanto una violazione che si qualifichi particolarmente per la sua gravità.

Esemplificativamente può dirsi che sono gravi le violazioni che si riflettono direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini, che compromettono la stessa funzionalità dell'ente locale, ovvero la funzionalità complessiva del sistema dei pubblici poteri per interferire nella sfera di altri soggetti pubblici.

3. « **Gravi motivi di ordine pubblico** » — La formula è perfettamente coincidente con quella che ritroviamo nel diritto previgente. Rimangono, quindi, immutati tutte le condizioni e i presupposti indicati dalla giurisprudenza consolidata sulla base del vecchio regime.

4. « **Mancata elezione del sindaco e della giunta** » — Viene fissato il termine di 60 giorni per tale adempimento.

a) decorrenza del termine:

Il termine di 60 giorni decorre dalla data della proclamazione degli eletti **nel caso di prima elezione** del sindaco e della giunta.

Il termine decorre dalla data della **vacanza dell'organo**, ove questo sia l'evento che postula nuove elezioni. Si pensi alla morte o alla decadenza dalla carica di sindaco o di assessore.

È da ritenre che, nel caso, si applichi per analogia la disposizione dell'8° comma dell'art. 34, secondo cui le dimissioni del sindaco o di oltre metà degli assessori comporta la decadenza dell'intera giunta.

Il termine decorre dalla data di presentazione delle dimissioni, quando sono queste a motivare l'esigenza di nuove elezioni. A tal riguardo si rinvia a quanto già detto in ordine alla elezione degli organi esecutivi.

b) Presupposti di fatto e di diritto del provvedimento di sospensione:

Viene stabilito per i consigli comunali e provinciali l'obbligo ineludibile di eleggere gli organi esecutivi entro il termine di 60 giorni.

Entro e non oltre il suddetto termine, infatti, dovranno aver luogo le tre successive votazioni, da tenersi in distinte sedute, prescritte dal 4° comma dell'articolo 34 come presupposto necessario dello scioglimento.

In conclusione, ove la **convocazione sia stata regolamente disposta per tempo dal sindaco o dal consigliere anziano**, l'intervento sanzionatorio del prefetto diviene legittimo per il solo fatto che le adunanze siano andate deserte o che siano risultate infruttuose le votazioni.

Nel caso in cui vi sia **l'inerzia del sindaco o del consigliere anziano** nel procedere alla convocazione, dovrà essere cura del prefetto mettere il consiglio in condizione di compiere, nel termine di 60 giorni, i tre esperimenti. Utilizzando il potere che gli è conferito dal 4° comma dell'art. 36, il prefetto procederà alla convocazione, previa diffida.

Occorre distinguere il caso della **prima elezione del sindaco e della giunta** immediatamente dopo le elezioni da quello di **successive ricostituzioni degli organi esecutivi.**

Nel primo caso, la legge (5° comma dell'art. 34) fissa il termine di 10 giorni dalla proclamazione degli eletti perché il consigliere anziano provveda alla convocazione. Conseguentemente, decorso tale termine, il prefetto può subito procedere alla diffida del consigliere anziano, assegnandogli un termine perché provveda alla convocazione del consiglio. Trascorso il quale, il prefetto è legittimato a sostituire l'organo inadempiente.

Nel secondo caso, il sindaco deve procedere alla convocazione del consiglio, fissando all'uopo tre successive sedute che cadano entro i 60 giorni previsti dalla legge.

Possono verificarsi le seguenti due ipotesi: che il sindaco non vi provveda o che il sindaco fissi le adunanze oltre il limite dei 60 giorni.

Di fronte all'inerzia del sindaco, il prefetto approssimandosi la scadenza del termine, procederà a diffidare l'organo inadempiente, assegnandogli un termine per la convocazione del consiglio, e, in caso di persistente inerzia, si sostituirà.

Nel caso in cui il sindaco fissi anche una sola delle tre sedute del consiglio per una data successiva allo scadere dei 60 giorni, il prefetto dovrà diffidarlo ad anticipare, entro i termini prescritti, la convocazione e, ove egli non vi provveda, stabilirla d'ufficio.

5. « Dimissioni o decadenza di almeno la metà dei consiglieri » — Nella fattispecie, in attesa del decreto di scioglimento del Presidente della Repubblica, il prefetto potrà procedere alla sospensione del consiglio e alla nomina del commissario.

La norma nulla dice circa la necessità, o meno, della contestualità delle dimissioni o delle decadenze. È da ritenere, nel silenzio, che continuino a valere i principi consolidatisi sulla base dell'art. 8 del D.P.R. n. 570/1960, secondo cui, nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, può farsi luogo alla surrogazione, fatta salva l'ipotesi della simultaneità della vacanza.

6. « Mancata approvazione del bilancio » — La fattispecie, che si integra con le disposizioni dell'art. 55 stabilenti il termine del 31 ottobre per l'approvazione del bilancio annuale di previsione, ripropone l'analoga ipotesi di scioglimento contenuta nel diritto previgente.

Opportunamente sono state assunte, nell'ambito della legge, le regole che la giurisprudenza aveva già enucleato come condizionanti la legittimità del provvedimento di scioglimento (2° comma dell'art. 39).

B) La nomina del commissario — Viene confermato il regime temporale delle gestioni commissariali (90 giorni prorogabili di ulteriori 90 per conseguire la coincidenza con i turni elettorali). Anche il regime formale del provvedimento di scioglimento trova sostanziale conferma (decreto del Presidente della Repubblica con allegata relazione del Ministro dell'Interno, comunicazione al Parlamento, pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale).

Costituisce, viceversa, novità il fatto che la gestione commissariale, tanto che riguardi il comune quanto che riguardi la provincia, è assunta sempre da un organo monocratico; la possibilità che la provvisoria sospensione dei consigli da parte del prefetto si protragga per 90 giorni (il diritto previgente ne prevedeva 60); nonché il fatto che tale sospensione può essere disposta per « grave e urgente necessità », laddove l'aggiunta dell'aggettivo **grave** vuole avere un valore evidentemente limitativo della discrezionalità del prefetto.

Viene, infine, confermato che, in caso di sospensione, il termine per le nuove elezioni decorre dallo stesso provvedimento di sospensione.

Per quanto riguarda i poteri del commissario le nuove disposizioni si limitano a riconoscere un ampio potere discrezionale dell'autorità decidente.

Viene espressamente disposto che i consiglieri comunali, facenti parte del disciolto consiglio, continuino a esercitare gli incarichi esterni fino alla nomina dei successori. Per incarichi esterni debbono intendersi quelli che il consigliere abbia assunto, per determinazione dello stesso consiglio comunale, della giunta o del sindaco, presso enti od organismi che operano autonomamente dall'ente locale al quale il consigliere appartiene, costituendo un'entità giuridica a se stante.

C) Rimozione e sospensione degli amministratori locali — Il potere di rimozione degli amministratori locali è previsto per le medesime tre ipotesi fondamentali per le quali è previsto lo scioglimento dei consigli: compimento di gravi e persistenti violazioni di legge, gravi motivi di ordine pubblico (articolo 40).

Due sono le novità della disposizione:

a) l'estensione della possibilità di rimozione anche ai presidenti dei consorzi, delle Comunità montane e dei consigli circoscrizionali, nonché ai consiglieri e agli assessori comunali e provinciali;

b) la limitazione del potere prefettizio di sospensione degli amministratori dalla carica nei soli casi di « grave e urgente necessità ».

La previsione della aggiunta delle nuove fattispecie della imputazione per uno dei reati previsti dalla legislazione antimafia e della sottoposizione a misure di prevenzione o di sicurezza fa espressamente salve le disposizioni contenute nell'art. 15 della legge 19.3.1990, n. 55. E, infatti, diversi sono i contenuti delle due previsioni.

A parte il loro diverso ambito soggettivo di applicazione, è da considerare che l'ipotesi di cui all'articolo 15 della legge n. 55/90 ricollega automaticamente la sospensione dell'amministratore (« sono sospesi ») alla data del provvedimento giudiziario posto a presupposto della applicabilità della misura, mentre la fattispecie dell'articolo 40 configura il caso della rimozione che, evidentemente, è connessa a un'iniziativa discrezionale (« possono essere rimossi ») svincolata da rigidi riferimenti temporali.

Correlativamente diversi sono i presupposti delle due previsioni: nella prima la sospensione consegue al provvedimento che dispone il giudizio, nella seconda all'assunzione da parte dell'amministratore della qualità di imputato.

Anche con riguardo alla fattispecie criminosa per la quale si procede, sussistono diversità tra le due norme. Nella previsione dell'articolo 15 della legge n. 55/90 si fa riferimento ai delitti di associazione a delinquere di tipo mafioso o di favoreggiamento in relazione ad esso; nella legge di riforma si fa richiamo a qualsiasi reato previsto dalla normativa antimafia.

D) Nomina del commissario per reggere le amministrazioni locali che non possono, per qualsiasi ragione, funzionare — L'art. 64 della riforma, nell'abrogare il T.U.L.C.P. del 1934, fa salvo l'art. 19.

Conseguentemente rimane integro il potere del prefetto di nominare commissari per reggere le amministrazioni locali, tutte le volte in cui esse non siano in grado di funzionare.

In particolare, continua a farsi luogo alla nomina di un commissario ex articolo 85 del D.P.R. n. 570/1960 (annullamento delle elezioni per partecipazione a esse di un numero di elettori inferiore alla metà degli iscritti).

E) Estensione agli enti locali delle norme sul controllo e la vigilanza disposte per i comuni e le province — L'articolo 49 è rivolto a estendere agli enti locali ivi indicati (diversi da comuni e province) le disposizioni della riforma in tema di controllo e di vigilanza (Unità sanitarie locali, Consorzi, Unioni di comuni, Comunità montane).

Occorre, innanzitutto, premettere che l'estensione non è automatica, ma è finalizzata a sopperire a eventuali carenze normative. Infatti, ove sussista una diversa indicazione della legislazione vigente, questa è chiamata a prevalere (« salve diverse disposizioni recate dalle leggi vigenti »).

La norma fa riferimento alle disposizioni « sul controllo e sulla vigilanza ».

Per « controllo » deve intendersi, tanto il controllo sugli organi, quanto quello sugli atti, in esso restando ricompreso l'esercizio dei poteri sostitutivi. Ciò si ricava inequivocabilmente dalla dizione usata per l'intitolazione dei Capi XI e XII della legge.

Per « vigilanza » deve intendersi l'esercizio di quei poteri di verifica nei riguardi dell'attività dell'amministrazione locale, che la legge affida ad organi esterni alla stessa amministrazione. Conseguentemente, è estesa, anche nei confronti dei suindicati enti locali, diversi da comuni e province, la possibilità del prefetto di disporre ispezioni ai sensi e nei limiti del 5° comma dell'articolo 38.

L'estensione in argomento opera sia sotto il profilo soggettivo (della competenza all'esercizio del controllo e della vigilanza),

che sotto quello oggettivo (delle ipotesi e delle modalità di esercizio del controllo e della vigilanza). Si ritiene, infatti, che il legislatore abbia voluto rendere omogeneo il sistema dei controlli con riguardo a tutti gli enti locali previsti dal nuovo ordinamento.

Ne consegue — per quanto attiene alle ipotesi di scioglimento e di rimozione — che si può ad esse far luogo nei medesimi casi per i quali tali misure sono adottabili nei riguardi di comuni e province e con la medesima procedura.

12. Il controllo sugli atti

(articolo 130 Costituzione; articoli 41-50 e articolo 61 della riforma)

La disciplina della funzione di controllo sugli atti degli enti locali è fissata nelle disposizioni del Capo XII della legge.

Peraltro, vanno collegate a tale disciplina varie altre norme contenute nel testo, sia in quanto la integrano e ne definiscono l'ambito, sia in quanto concernono o introducono istituti comunque riconducibili alla nozione del controllo sugli atti: si vedano, a tal riguardo, le disposizioni relative alle materie e atti di competenza consiliare (articolo 32) e ai pareri del segretario e dei funzionari responsabili di servizi (articolo 53) e del collegio dei revisori (articolo 57), nonché quelle che attengono a funzioni che, per quanto di norma inquadrate nella nozione del controllo sugli organi (come l'attività ispettiva: articolo 38), sono tuttavia strumentali all'esercizio di altre funzioni di controllo inquadrabili nell'una o nell'altra figura.

Va, inoltre, richiamato l'articolo 64, recante l'abrogazione di norme previgenti: in relazione a esso, deve ritenersi esclusa la sopravvivenza dei c.d. controlli atipici che, vigendo la legge n. 62/1953, si ritennero transitati alla competenza dell'organo regionale di controllo (visti, autorizzazioni, approvazioni ecc.); mentre restano confermati i controlli « aggiuntivi » come quelli attribuiti alla Commissione centrale per la finanza locale da leggi speciali.

La disciplina in esame si mantiene sostanzialmente fedele allo schema del controllo preventivo di legittimità sui singoli provvedimenti, secondo quanto previsto dall'articolo 130 della Costituzione, espressamente richiamato dall'articolo 41 della legge.

Va notato, però, che la nuova disciplina ha estremamente ridotto le materie oggetto del controllo di legittimità, ora ristretto ai soli atti che la legge riserva ai consigli.

Due sono le novità di rilievo recate dalla legge in ordine al **Comitato regionale di controllo**: l'una concerne la composizione e l'articolazione dell'organo, l'altra il procedimento di costituzione.

Quanto alla prima, viene prevista, dall'articolo 41, la possibilità di un decentramento del comitato non più solo in relazione all'ambito territoriale di competenza o agli enti destinatari delle sue funzioni, ma anche in relazione alle materie. Potranno quindi istituirsi sezioni per così dire « specializzate ».

La seconda novità è costituita dalla circostanza che assumono per la prima volta rilievo nel procedimento di costituzione degli organi regionali di controllo gli organi professionali, cui l'articolo 42 assegna il compito di designare terne di nomi, dalle quali il Consiglio regionale dovrà trarre due dei quattro esperti elettivi. Pur mancando nella norma l'individuazione degli ordini territorialmente competenti, deve ritenersi che essi vadano identificati in relazione alla sede degli organi ai quali si riferiranno le designazioni.

Va, inoltre, notato che il comitato e le eventuali sezioni assumono, con la nuova disciplina, la medesima composizione, scomparendo rispettivamente il magistrato del Tar e il funzionario più elevato in grado della provincia; mentre resta confermata la presenza del componente la cui designazione spetta al commissario del Governo, che dovrà sceglierlo fra i funzionari dell'amministrazione civile dell'Interno che prestino servizio nelle province ove hanno sede gli organi cui sono assegnati.

Altre innovazioni di rilievo, quanto alla composizione degli organi regionali di controllo, si riferiscono alle nuove ipotesi di ineleggibilità e incompatibilità relative a dirigenti e dipendenti di partiti, al personale regionale, nonché ai consulenti e collaboratori della regione, fissate nell'articolo 43. Viene modificata, inoltre, la procedura di elezione dei membri del comitato e delle sue sezioni da parte del Consiglio regionale: da quella a voto limitato, sinora vigente, si passa a quella a maggioranza qualificata, da disciplinarsi nella legge regionale.

Vanno, infine, segnalate le disposizioni di cui all'articolo 42, commi 7° e 8°, che estendono al presidente e al vicepresidente del Co.Re.Co. l'istituto del collocamento fuori ruolo (se pubblico impiegato) o dell'aspettativa non retribuita (se dipendente privato); ed ai componenti in genere la disciplina dei permessi e delle aspettative, prevista per gli amministratori locali (legge 27 dicembre 1985, n. 816).

Per quest'ultimo aspetto si ritiene che la materia potrà trovare più dettagliata disciplina nella legge regionale che regolamenterà, ai sensi dell'articolo 44, il funzionamento degli organi regionali di controllo e il trattamento dei loro componenti.

La nuova disciplina del **controllo preventivo di legittimità** si ispira a due principi fondamentali: l'abolizione del controllo di merito, manifestazione residua (e, nella forma consentita dall'articolo 130 della Costituzione, non più incisiva) di quella « tutela » ormai ritenuta incoerente con l'evoluzione dei principi autonomistici e col livello di maturità istituzionale degli enti locali; e la limitazione del controllo di legittimità agli atti più importanti nella vita degli enti locali e, dunque, ai provvedimenti assegnati alla competenza dei consigli o a quelli che gli stessi organi comunali vogliano sottoporre al controllo.

A) Il controllo sugli atti di giunta su richiesta dei consiglieri — Un terzo dei consiglieri provinciali o un terzo dei consiglieri, nei comuni nei quali si vota con il sistema proporzionale, ovvero un quinto dei consiglieri, nei comuni nei quali si vota con il sistema maggioritario, può — nell'ambito delle funzioni di controllo assegnate al consiglio — a norma dell'art. 45, chiedere che le deliberazioni di giunta vengano sottoposte al controllo di legittimità in due ipotesi:

a) ove ravvisino in essi violazioni di norme, limitatamente a atti concernenti le materie specificate nella disposizione stessa;

b) ove ravvisino in esse — senza limiti di materia — i vizi di incompetenza o di contrasto con atti fondamentali del consiglio.

Nella prima ipotesi, la norma precisa che il sindacato dell'organo di controllo dovrà restare limitato alle sole illegittimità denunciate. Deve ritenersi che la stessa limitazione all'oggetto della denuncia, per coerenza con i principi ispiratori del sistema, sussista anche nella seconda ipotesi.

Va, peraltro, precisato che la richiesta dei consiglieri di sottoposizione al controllo di atti di giunta dovrà essere presentata — entro dieci giorni dalla loro pubblicazione — al sindaco (o, per la provincia, al presidente), cui incomberà l'onere di provvedere tempestivamente all'invio degli atti stessi al competente organo regionale di controllo. È evidente che, con tale procedura, l'atto viene sottratto alla disciplina della esecutività di cui al 2° comma dell'articolo 47 e regolato dalla norma dell'articolo 46, 1° comma, secondo cui l'esecutività consegue la decorrenza del termine di 20 giorni dall'inoltro al Co.Re.Co. senza che intervenga il provvedimento di annullamento.

B) Il controllo su iniziativa del consiglio e della giunta — L'art. 45 prevede che il controllo di legittimità possa estendersi alle deliberazioni « che i consigli e le giunte intendono, di propria iniziativa, sottoporre al comitato ».

La previsione dell'iniziativa di detti organi è finalizzata — nella intenzione del legislatore — a promuovere la verifica di giuridicità dei provvedimenti a opera di un organo qualificato sul piano tecnico-giuridico.

Si introduce così una nuova forma di collaborazione a carattere paraconsultivo che gli enti locali potranno attivare a garanzia della legalità della propria azione.

Restano esclusi da controlli, come già nel vigente sistema, gli atti degli organi individuali (sindaco e presidente), nonché gli atti che saranno assegnati dalla legge o dallo statuto alla competenza dei dirigenti burocratici dell'ente e degli organi di decentramento (art. 35). Resta pertanto da definire tale ultima materia, che potrebbe anche risultare cospicua, stante l'assenza di limiti nella norma.

Viene, inoltre, esteso agli enti locali l'esonero dal controllo per gli atti di mera esecuzione, previsto già dalla legge n. 62/1953 per gli atti regionali.

Sulla **modalità del controllo** l'art. 46 dispone che l'atto, oggetto di verifica di legittimità, diventa esecutivo se, entro venti giorni (o 40 giorni per i bilanci e i conti consuntivi) dal ricevimento, il Co.Re.Co. non se dispone l'annullamento e ne dà, entro il medesimo termine, comunicazione all'ente deliberante. Della

vasta problematica, insorta durante la previgente disciplina circa i termini in cui l'organo di controllo deve render note le proprie pronunce, viene risolta esplicitamente solo la questione della comunicazione, non anche quella dell'invio dell'atto recante l'annullamento e la relativa motivazione.

Peraltro, stante la formulazione della riserva di legge regionale di cui all'art. 46, comma 7° (laddove essa si riferisce alla disciplina della decorrenza dei termini assegnati ai comitati regionali ai fini dell'esercizio del controllo), può ritenersi che anche tale profilo potrà essere affrontato in quella sede.

Fra le modalità particolari del controllo di legittimità vanno segnalate quelle previste dall'art. 46, commi 9°, 10° e 11°, relativi al **controllo del conto consuntivo e del bilancio preventivo**.

Con le prime due disposizioni viene attribuito al comitato di controllo il potere di prescrivere all'ente deliberante le modificazioni da apportare al conto consuntivo, di fissargli un termine (entro il massimo di 30 giorni) per tale adempimento e di nominare uno o più commissari ad acta nell'ipotesi di mancata attuazione delle modifiche stesse (che varrebbe come omessa adozione del conto). Sembra indubbio che, escluso ogni controllo di merito, il Co.Re.Co. possa fondare la prescrizione di modifiche solo sulla base di accertate discordanze tra gli elementi costitutivi delconto (si veda l'art. 57), o in relazione ai presupposti giustificativi della gestione.

La terza disposizione introduce tra i parametri, ai quali va riferito il giudizio di legittimità del bilancio e del conto consuntivo, « la coerenza interna degli atti e la corrispondenza dei dati contabili con quelli delle deliberazioni, nonché con i documenti giustificativi allegati alle stesse ». Con ciò si è voluto evidenziare che la verifica di legittimità sugli atti in questione non potrà risolversi — abolito il sindacato di merito del sistema previgente — nel mero riscontro della regolarità formale delle relative deliberazioni, il che giustifica il maggior termine assegnato all'organo di controllo.

Fra le disposizioni di **diritto transitorio** merita ricordare l'art. 61 che assegna alle regioni un anno dall'entrata in vigore della legge per provvedere alla ricostituzione degli organi di controllo e alla loro regolamentazione legislativa.

Va, peraltro, notato che fino all'attuazione da parte delle regioni di **entrambi** gli adempimenti suddetti (tanto la nuova disciplina legislativa che la ricostituzione degli organi), restano in vigore le norme contenute nel capo III del titolo V della legge n. 62/1953.

13. Uffici e personale
(artt. 51-53 della riforma)

Il capo XIII, riguardante gli uffici e il personale, comprende gli articoli dal 51 al 53. Vengono trattate le materie relative all'organizzazione degli uffici e del personale, ai segretari comunali e provinciali, nonché alla responsabilità del segretario degli enti locali e dei dirigenti.

Organizzazione degli uffici e del personale — Sono accolti i più recenti orientamenti in materia di pubblico impiego prescrivendosi che l'organizzazione degli uffici e dei servizi risponda a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e si ispiri ai principi della professionalità e della responsabilità.

Per quanto attiene specificatamente ai dirigenti, la normativa in esame recepisce il criterio della responsabilità gestionale legata all'attuazione degli obiettivi fissati dagli organi elettivi dell'ente locale e all'efficienza della gestione, pur nel rispetto della correttezza dell'attività amministrativa di cui i dirigenti continuano a essere responsabili.

Fortemente innovativa, poi, è la distinzione sancita dal legislatore tra la responsabilità politico-amministrativa spettante agli organi elettivi (tra cui l'attività di direzione e controllo), e quella gestionale-amministrativa dei dirigenti. La competenza di questi ultimi acquista rilevanza esterna, estrinsecandosi nell'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nella presidenza delle commissioni di gara e di concorso, nella responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso, nella stipulazione di contratti.

Viene, inoltre, prevista la possibilità, da sancire statutariamente, di coprire i posti dirigenziali o di alta specializzazione con contratti a tempo determinato di diritto pubblico o, eccezionalmente, di diritto privato, nonché di avvalersi, per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

Per quanto riguarda lo stato giuridico e il trattamento economico dei dipendenti degli enti locali, viene confermata la fonte contrattuale della relativa disciplina dell'accesso al rapporto di pubblico impiego, delle cause di cessazione dello stesso e delle garanzie del personale in ordine all'esercizio dei diritti fondamentali.

Per garantire l'uniformità di trattamento nell'ambito del pubblico impiego, viene stabilito il principio della perfetta equiparazione della disciplina in tema di responsabilità e di tutta la materia disciplinare con quella prevista per gli impiegati civili dello Stato.

Di rilevante portata sono le conseguenze che comporta l'applicazione di queste disposizioni. In primo luogo, ai fini del giudizio di responsabilità, la competenza passa dal giudice ordinario alla Corte dei conti in ossequio al principio della competenza generale della Corte in materia di pubblico impiego. Non sono poi da sottovalutare le inevitabili difficoltà applicative che si incontreranno nel rendere operative norme modellate sul rapporto d'impiego presso l'amministrazione statale nel contesto di una organizzazione amminstrativa e di personale profondamente diversa (a esempio, competenza all'irrogazione della sanzione, procedimento ecc.).

La legge, infatti, si limita a stabilire una nuova normativa soltanto per la composizione della commissione di disciplina.

Nella **fase transitoria** non sembra, comunque, che potranno emergere particolari problemi delle norme di principio che regolano gli uffici e il personale. Trattasi, invero, di norme che vanno recepite per lo più nello statuto dell'ente locale; di talché, fino alla sua approvazione, trova applicazione il comma 2° dell'articolo 59 che mantiene in vigore le norme vigenti.

Con l'abrogazione delle norme del regolamento n. 279/1911, dei T.U.L.C.P. n. 148/1915 e n. 383/1934, vengono meno i seguenti provvedimenti del prefetto in ordine al personale degli enti locali:

— autorizzazione agli impiegati e salariati dei comuni, delle province e dei consorzi, a prestare opera retributiva presso istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza o altri enti pubblici locali (articolo 241 del T.U. n. 383/1934);

— approvazione della nomina a messo notificatore (articolo 273 del T.U. n. 383/1934);

— riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza alle guardie campestri, boschive e altre del comune (articolo 126 del Regolamento n. 287/1911).

In ordine all'ultimo punto si fa, comunque, notare che la materia è stata intanto regolamentata ex novo dalla legge-quadro sulla polizia municipale (legge n. 65/1986), dalla quale viene confermata la competenza del prefetto nell'attribuzione della qualifica di agente di pubblica sicurezza.

Segretari comunali e provinciali (articolo 52) — La legge riconferma al segretario comunale e provinciale la natura di funzionario statale in servizio presso l'ente locale, prefigurando un rapporto di dipendenza funzionale dal comune o dalla provincia.

Viene previsto un albo nazionale e un organismo collegiale, territorialmente articolato (presieduto dal Ministro dell'Interno o da un suo delegato e composto da rappresentanti degli enti locali, del Ministero dell'Interno e dei segretari) preposto alla tenuta dell'albo e chiamato a esercitare funzioni di indirizzo e di amministrazione dei segretari comunali e provinciali.

Con apposita legge sono disciplinate le modalità di partecipazione dell'ente locale alla nomina e alla revoca del segretario fra gli iscritti all'albo nazionale.

L'articolo 52, pur essendo una norma di principio, con rinvio a una successiva legge che più specificatamente disciplini il trattamento economico, le attribuzioni, le responsabilità e altri aspetti della carriera dei segretari, individua in materia organica le funzioni del segretario comunale e provinciale.

Di rilievo l'attribuzione al segretario della responsabilità dell'istruttoria delle deliberazioni, principio che tende — come appare più evidente nel disposto del successivo art. 53 — a dare risalto ad una forma interna di consulenza a garanzia della legittimità.

Al segretario spettano — nel rispetto delle direttive del sindaco o del presidente della provincia — funzioni di sovrintendenza

generale sull'attività dei dirigenti e di coordinamento degli uffici dell'ente locale. Sono, quindi, escluse le funzioni di direzioni degli uffici che spettano ai dirigenti. Viene sancita la possibilità di istituire, con lo statuto e il regolamento, la figura del vice segretario, prevista nella legislazione previgente soltanto incidentalmente.

Il vice segretario sostituisce il segretario anche in caso di vacanza dell'ufficio di segreteria.

Infine viene disciplinato il regime transitorio, prevedendosi l'applicazione dell'attuale normativa fino all'entrata in vigore dell'apposita legge (art. 52). L'inciso « salvo quanto disposto dalla presente legge », tuttavia, fa sì che le innovazioni di immediata attuabilità in ordine alle competenze ed alla correlativa responsabilità dei segretari trovino applicazione sin dalla data di entrata in vigore della legge.

Responsabilità del segretario degli enti locali e dei dirigenti dei servizi (art. 53) — La legge prevede l'intervento del segretario comunale e del dirigente nel procedimento di formazione della volontà dell'ente locale, conferendogli un ruolo di qualificata consulenza a garanzia della legalità dell'azione dell'ente.

Su ogni proposta di deliberazione, infatti, deve essere richiesto il parere di regolarità tecnica e contabile dei responsabili del servizio e di ragioneria, nonché il parere di legittimità del segretario comunale o provinciale.

Si può affermare che tali pareri sono obbligatori e, pertanto, costituendo elemento essenziale del procedimento, vanno inseriti nella deliberazione.

Nei comuni dove non vi sono funzionari responsabili dei servizi, il parere è dato dal segretario, nella specifica competenza, per quanto attiene alla legittimità ed, in via generale, alla regolarità tecnico-contabile.

Al conferimento della particolare competenza, si ricollega una responsabilità in sede amministrativa e contabile, per il segretario e i dirigenti che esprimono il parere.

14. Finanza e contabilità

(art. 119 Cost.; artt. 54-57 e art. 59, 5° comma, della riforma)

Il capo XIV, riguardante la finanza e la contabilità comprende gli aticoli dal 54 al 57. Vengono trattate le materie relative alla finanza locale, al bilancio e alla programmazione finanziaria, alla deliberazione a contrattare e alle relative procedure, nonché alla revisione economico-finanziaria.

In tale capo è, quindi, trattato l'ordinamento finanziario degli enti locali e ne sono fissati i principi.

Dal punto di vista generale si può dire che restano in vigore le norme attuali fino all'approvazione della disciplina organica della materia (art. 59, comma 5).

Finanza locale (art. 54) — È prioritariamente indicato che l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge.

Viene stabilito il principio dell'autonomia finanziaria consistente nell'attribuzione di risorse certe, proprie e trasferite.

Per le **risorse proprie** si fa riferimento alla potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe.

Ulteriori risorse sono costituite dai **trasferimenti** statali e regionali. I trasferimenti erariali sono fissati dalla legge nel bilancio pluriennale dello Stato e non sono riducibili nel triennio. Garantiscono i servizi locali indispensabili e una perequata distribuzione delle risorse per attenuare gli squilibri della fiscalità locale.

I trasferimenti regionali sono finalizzati alla realizzazione dei piani regionali di sviluppo e dei programmi di investimento, nonché alla copertura finanziaria delle funzioni trasferite o delegate.

Per il raffronto con la disciplina attuale è opportuno distinguere in tre parti il finanziamento degli Enti locali.

La vigente ripartizione dei trasferimenti erariali in « ordinari », « perequativi » e « di investimento » viene sostanzialmente confermata dalla riforma. Risultano, invece, notevolmente mutati i criteri di riparto nell'ambito dei singoli fondi e il sistema di determinazione dei fondi complessivi.

I trasferimenti regionali sono innovati per effetto dell'accoglimento del principio del finanziamento integrale delle funzioni trasferite o delegate.

Altro indirizzo innovativo è espresso dalla prescritta garanzia, agli enti locali, di trasferimenti compensativi, nel caso in cui le leggi statali o regionali prevedano la gratuità di servizi di comuni e province ovvero fissino prezzi o tariffe inferiori al costo effettivo della prestazione.

Il principio basilare è che i fondi erariali sono utilizzati per assicurare i servizi indispensabili degli enti locali, mentre maggiori o nuovi servizi sono finanziati nell'ambito delle entrate fiscali degli enti stessi.

Lo svolgimento di questi principi troverà attuazione in un decreto legislativo per la cui delega al Governo è all'esame del Senato un apposito disegno di legge (A.S. 1985).

Bilancio e programmazione finanziaria (art. 55) — Viene confermato il principio della riserva di legge statale in materia di ordinamento contabile degli enti locali.

Il bilancio, atto fondamentale della vita amministrativa dell'ente, deve esere deliberato entro il 31 ottobre dell'anno precedente a quello di riferimento. Al bilancio sono allegati la relazione previsionale e programmatica, nonché il bilancio pluriennale di durata pari a quello della regione di appartenenza.

Viene fissato il principio che gli impegni di spesa non possono assumersi senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario. Nel caso tale copertura manchi, l'atto è nullo di diritto.

Il conto consuntivo deve essere deliberato entro il 30 giugno dell'anno successivo, per la dimostrazione dei costi di gestione.

I principi fissati per il bilancio e la programmazione finanziaria non si discostano sostanzialmente da quelli contenuti nelle norme previgenti. Costituisce novità l'estensione dell'obbligo della redazione del bilancio pluriennale per i comuni inferiori a 20mila abitanti.

Deliberazioni a contrattare e relative procedure (art. 56) — Per stipulare i contratti è necessario adottare apposita deliberazione che stabilisca il fine da perseguire con il contratto, l'oggetto del contratto, la sua forma e le clausole ritenute essenziali, nonché le modalità di scelta del contraente da effettuare in base alle norme vigenti per i contratti statali e regionali.

Gli enti locali devono anche attenersi alle procedure previste dalla normativa della Comunità economica europea (Cee).

Revisione economico-finanziaria (art. 57) — La revisione economico-finanziaria è affidata a un collegio di revisori, composto di 3 membri, eletto dal consiglio comunale e provinciale. Per i comuni con meno di 5mila abitanti la revisione è affidata a un solo revisore scelto nell'ambito delle stesse categorie alle quali occorre attingere per la nomina del collegio. Sono fissati l'ambito di scelta dei revisori (ruolo dei revisori ufficiali dei conti, albo dei dottori commercialisti e albo dei ragionieri) e la durata in carica (3 anni), nonché le cause di cessazione dall'incarico (è esclusa la revoca, salvo inadempienza).

Profondamente innovate risultano le funzioni e i compiti affidati al collegio dei revisori.

Il tradizionale compito di attestazione della corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione viene affiancato da altre funzioni di ben più rilevante significato.

Innanzitutto, quella della collaborazione con il consiglio. Il collegio dei revisori diviene, in tal modo, l'organo di consulenza, sotto il profilo tecnico-contabile, del consiglio nell'esercizio di questa delle sue funzioni, di controllo nei riguardi degli organi esecutivi e di indirizzo in sede di adozione di piani e programmi che richiedano un impegno finanziario.

Secondariamente, quella della vigilanza sulla regolarità della gestione. Strumentalmente all'esercizio di questa funzione, al collegio viene conferito il diritto di accesso agli atti dell'ente locale.

Anche sul piano delle determinazioni che il collegio può assumere, si registrano significative novità. Detto organo, infatti, non si limita a una ricognizione formale della gestione finanziaria e contabile dell'ente, ma può formulare, oltre ai rilievi, proposte tendenti ad una migliore « efficienza, produttività ed economicità ».

Viene, così, profilato un tipo di riscontro che si distacca profondamente dalla mera verifica formale degli atti, fino ad attingere il profilo valutativo della congruità della gestione, consentendo l'instaurazione di un proficuo rapporto di collaborazione con gli organi elettivi nella determinazione delle scelte.

15. Responsabilità
(art. 58 della riforma)

Nel sistema previgente l'accertamento delle responsabilità amministrative e contabili di amministratori e dipendenti degli enti locali si svolgeva secondo un sistema per così dire « binario » in quanto per talune fattispecie era competente la Corte dei Conti e per altre il giudice ordinario.

Con la nuova normativa — come è già stato evidenziato — vengono attribuiti in via generale alla giurisdizione della Corte dei Conti tutti i casi di responsabilità degli amministratori e dipendenti degli enti locali per danni arrecati all'ente.

Si elimina così una diversità di trattamento tra funzionari e dipendenti dello Stato e amministratori dipendenti degli enti locali che non appare più giustificata.

Tuttavia la disciplina in esame introduce un nuovo elemento di differenziazione, costituito dalla previsione — di cui al 4° comma dell'art. 58 — dell'intrasmissibilità agli eredi della responsabilità degli amministratori e del personale degli enti locali. Viene fissato in cinque anni il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità.

Fra i casi particolari di responsabilità merita segnalare quella del tesoriere, a cui viene fatto obbligo di rendere il conto della propria gestione, nonché quella dei componenti dei comitati regionali di controllo per i danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni.

Per quanto riguarda il confronto con le precedenti norme, risulta abrogato il titolo V della legge comunale e proviciale del 1934, relativo alla responsabilità degli amministratori, degli impiegati e di chi maneggia denaro pubblico. Pertanto, vengono meno particolari forme di responsabilità, quali quella « formale » concernente gli amministratori che ordinano spese non autorizzate in bilancio o non deliberate nei modi e nei termini di legge o quella relativa alla conservazione e gestione del patrimonio comunale.

Vengono, inoltre, eliminate alcune notevoli diversità tra i due tipi di responsabilità, che toccano aspetti sostanziali e non meramente procedimentali dei giudizi quali il particolare potere del giudice contabile (art. 52, ultimo comma, T.U. Legge sulla Corte dei Conti approvato con R.D. 12.7.1934, n. 1214) di porre a carico del responsabile tutto o parte del danno accertato o del valore perduto, il promuovimento dell'azione che davanti all'autorità giudiziaria ordinaria può essere iniziata solo dai competenti organi dell'ente danneggiato (salvo l'intervento sostitutivo dell'autorità di controllo) mentre, per i giudizi davanti alla Corte dei Conti, è affidato al Procuratore generale presso la Corte medesima.

Infine, è opportuno rilevare che viene meno la competenza della G.P.A. (ex art. 264 T.U. 1934) di deliberare l'accertamento dei danni arrecati ai comuni e alle province e ai consorzi dagli amministratori e impiegati, in via amministrativa o d'ufficio o su richiesta dell'autorità di vigilanza.

16. Spunti propositivi sui nuovi compiti dell'Amministrazione dell'Interno

L'entrata in vigore della nuova legge sulle autonomie comporterà per l'Amministrazione dell'Interno un notevolissimo impegno in termini sia funzionali che organizzativi per l'avvio e il regolare funzionamento del sistema.

Il fatto che l'attuazione della riforma — proprio per quella ratio di massima valorizzazione del principio di autonomia che la ispira — è affidata direttamente alle stesse amministrazioni locali, non esonera lo Stato dal sentirsi in essa responsabilmente coinvolto.

Ovviamente cambia l'ottica e l'impostazione di tale coinvolgimento: non è più lo Stato centrale che, dall'alto, regge le fila dell'amministrazione locale, sottoponendola a stretto controllo, ma è tutto l'ordinamento repubblicano, nelle sue varie articolazioni territoriali, che tende a trovare un momento unitario di realizzazione nel pieno rispetto delle prerogative dei vari livelli di governo.

In tale ottica dovrà essere inquadrata l'azione dell'Amministrazione dell'Interno che, oltre agli adempimenti specifici affidatigli dalla riforma, è investita di fatto di un ruolo essenziale finalizzato a favorire la migliore attuazione di quest'ultima nell'interesse degli stessi enti locali.

In base alla legge di riforma le competenze attuative rimesse al Ministero dell'Interno sono limitate esclusivamente ai seguenti adempimenti:

A) provvedere alla raccolta degli statuti: tale funzione assume particolare importanza in quanto essenziale per fornire la conoscenza del diritto vigente in ciascun comune e provincia, d'ora in poi necessariamente differenziato;

B) provvedere alla redazione del testo unico compilatorio, previsto dall'art. 64, 3° comma, di tutte le disposizioni rimaste in vigore in materia di ordinamento degli enti locali.

A parte questi puntuali adempimenti, l'Amministrazione dell'Interno dispone di un'ampia area di intervento per contribuire a risolvere, con la massima possibile tempestività, le inevitabili difficoltà interpretative che rischierebbero di paralizzare l'azione degli enti locali; è da prevedere infatti che siffatte difficoltà, già ampiamente presenti pur in un sistema legislativo consolidato come quello sino a oggi in vigore, si moltiplicheranno in presenza del nuovo quadro normativo.

Potrebbero emergere talune « zone grigie », rispetto alle quali il Ministero dell'Interno sarà chiamato, spesso con carattere di immediatezza, a fornire chiarimenti, provvedendovi, ove in grado, direttamente attraverso l'interpretazione delle norme, ovvero richiedendo pareri del Consiglio di Stato o della Avvocatura Generale dello Stato, ovvero ancora promuovendo quelle iniziative complementari alla riforma che si rivelassero necessarie per la sua concreta applicazione.

Un altro fronte di particolare delicatezza è quello che attiene alla fase di elaborazione degli statuti, che comporterà inevitabilmente, soprattutto per i comuni di piccola dimensione, un rilevante onere dal punto di vista tecnico-giuridico.

La centralità di tale passaggio nella realizzazione del nuovo ordinamento si evidenzia, in particolare, per il fatto che, con l'approvazione dello statuto, non saranno più applicabili per il singolo ente le disposizioni del precedente ordinamento fissate nei testi unici abrogati, sicché, in caso di carenza della normativa statutaria su specifici aspetti, si determinerebbero vuoti normativi con intuibili effetti negativi sulla funzionalità dell'ente.

Appare, quindi, opportuno mettere a disposizione delle amministrazioni locali che intendessero avvalersene, ogni contributo di conoscenza e di approfondimento, che potrà poi essere assunto dai singoli enti a supporto delle loro autonome determinazioni.

In particolare, potrà essere utile una ricognizione di quelle materie della disciplina dell'ordinamento degli enti locali che devono essere necessariamente regolate dallo statuto, attenendo a momenti essenziali del regolatore funzionamento dell'ente stesso.

Ovviamente, rimane tutta una vasta area ordinamentale che, riguardando le caratteristiche di ciascuna amministrazione, non è suscettibile di generalizzazione.

Molto rilevanti sono pure le misure organizzative che appaiono indispensabili per il conseguimento dei suddetti obiettivi.

Per quanto riguarda l'Amministrazione dell'Interno si rende necessario potenziare opportunamente la Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, destinandovi personale particolarmente qualificato ed eventualmente istituendo un ufficio per l'attuazione della riforma, nell'ambito del quale inserire l'apposito ufficio per la raccolta e l'aggiornamento degli statuti, previsto dall'art. 59, 4° comma.

Tale struttura, in primo luogo, sarà chiamata a svolgere un ruolo di **sportello delle autonomie**, fornendo alle stesse la necessaria assistenza giuridica e tecnico-amministrativa in termini di risposta immediata, avvalendosi all'uopo anche di strumenti informatici, sì da poter mettere il patrimonio informativo a disposizione della periferia per i problemi risolvibili localmente.

Le informazioni da fornire non saranno ovviamente limitate al solo dato normativo e interpretativo, ma dovranno abbracciare tutte le materie la cui conoscenza possa essere utile per l'azione degli enti, comprendendo in particolare la normativa europea e le possibilità e modalità di accesso a finanziamenti comunitari.

Ciò implicherà la **costituzine di una banca-dati** centralizzata, che potrà essere utilizzata anche in favore dei cittadini e delle imprese operanti sul territorio, concorrendo all'obiettivo della creazione dello sportello unico della pubblica amministrazione, reso possibile dalla posizione istituzionale del prefetto rispetto agli uffici statali provinciali, in funzione dell'efficienza della pubblica amministrazione.

Onde consentire la cosultazione di detto ufficio da parte degli enti locali e di altri possibili utenti, potrebbe essere attivato un **numero telefonico unico nazionale**, facente capo in una prima fase al citato ufficio per l'attuazione della riforma presso la Direzione Generale dell'Amministrazione Civile: a esso potrebbero rivolgere quesiti via fax gli enti locali e la risposta verrebbe ad essi fornita per la stessa via, previa consultazione delle basi di dati informatizzate e di eventuali altri atti d'ufficio.

Lo stesso servizio, in una fase successiva, potrebbe essere decentrato, sì che ogni ente locale possa rivolgersi via fax alla propria prefettura, che potrà rispondere direttamente, previo interpello, ove occorra, dell'ufficio per l'attuazione della riforma. Di tutte le risposte date ai quesiti, l'ufficio centrale predetto e le prefetture dovranno essere portate contestulamente a conoscenza.

Da quanto detto risulta evidente che per l'applicazione della nuova normativa, le prefetture sono chiamate a svolgere, nei confronti delle autonomie locali, un fondamentale ruolo di collegamento, consulenza e promozione di rapporti sempre più intensi in modo da realizzare territorialmente un efficiente circuito informativo e di intervento.

Il Ministro
Antonio Gava